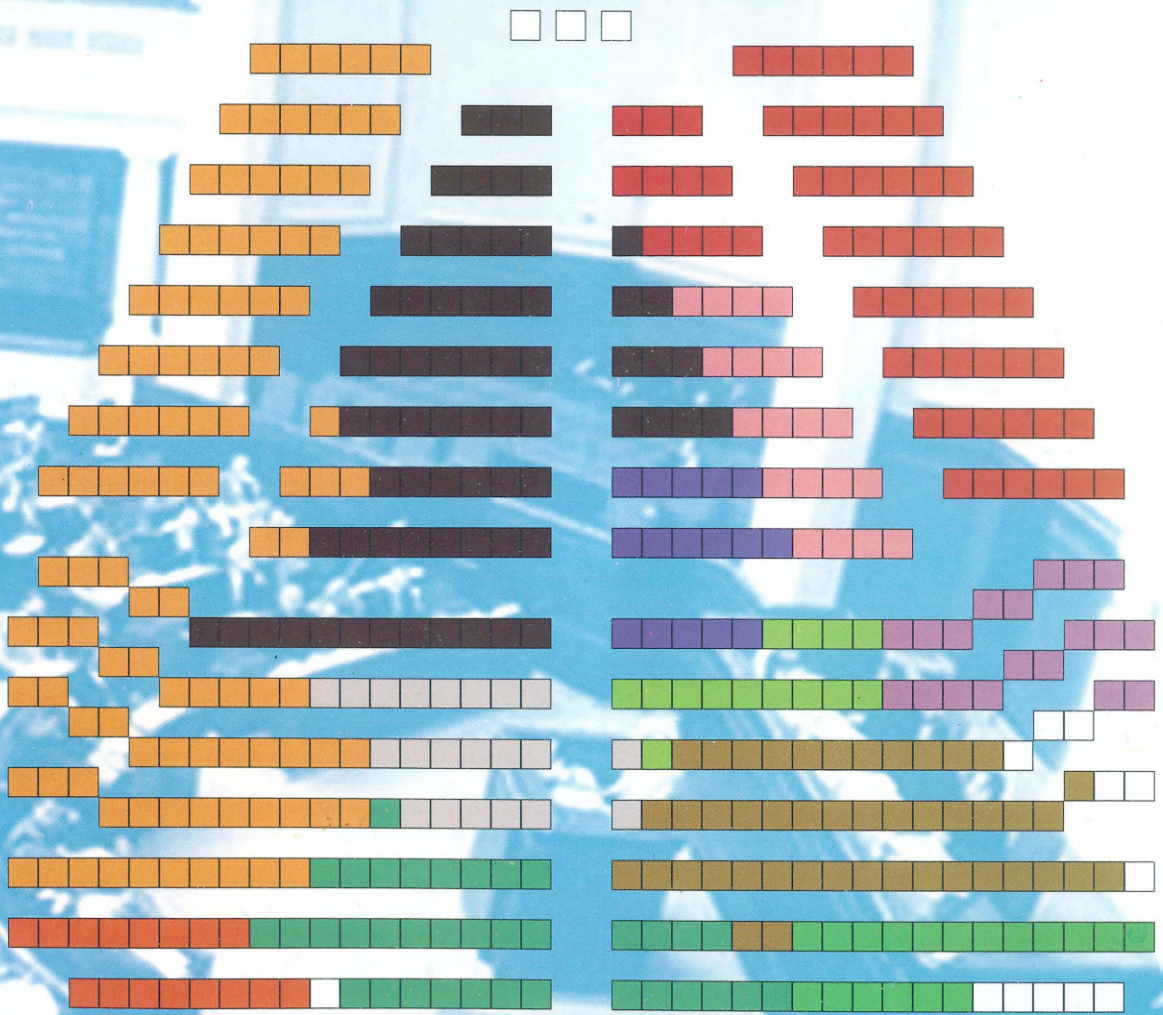


Часопис

ПАРЛАМЕНТ

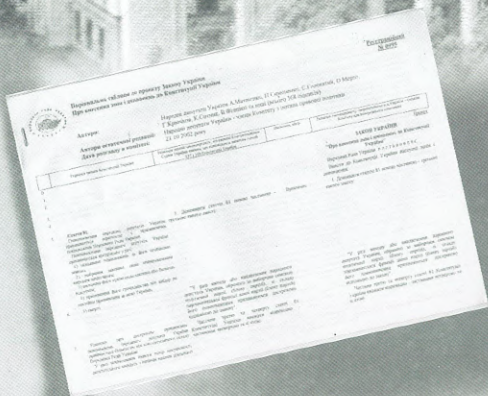
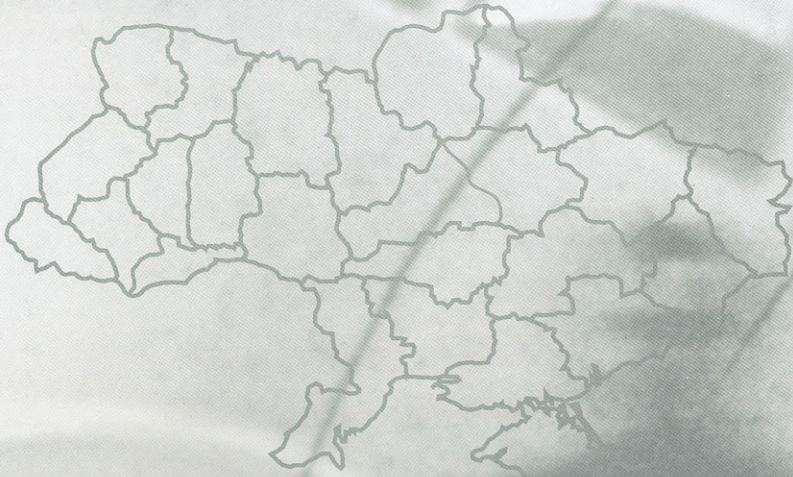
№6/2003



Лабораторія законодавчих ініціатив



Лабораторія законодавчих ініціатив



Громадська організація «Лабораторія законодавчих ініціатив»

є добровільною незалежною інституцією, яку було засновано у квітні 2000 року за сприяння Національного університету «Києво-Могилянська академія» метою дослідження діяльності єдиного органу законодавчої влади України – Верховної Ради України.

Основними завданнями Лабораторії є:

- * підготовка аналітичних матеріалів та проведення експертних досліджень з питань державної політики та законодавства із залученням провідних вітчизняних та іноземних фахівців;
- * аналіз та оприлюднення результатів прийняття законопроектів, формування громадської думки щодо рішень органів державної влади та місцевого самоврядування;
- * розробка самостійно чи у співпраці з іншими юридичними та фізичними особами пропозицій щодо проектів законодавчих і нормативних актів, спрямованих на вдосконалення законодавчої бази України;
- * організація семінарів, конференцій, робочих зустрічей, круглих столів з питань удосконалення існуючої нормативної бази, обговорення актуальних питань законотворення.

Напрями дослідження:

- * засади парламентаризму в Україні;
- * виборче законодавство;
- * роль та діяльність політичних партій в Україні;
- * інтеграція України до Європейського Союзу;
- * розвиток третього сектору;
- * місцеве самоврядування та адміністративна реформа;
- * бюджетне регулювання;
- * аграрна реформа.

З січня 2001 року Лабораторією законодавчих ініціатив було розпочато випуск власного інформаційно-аналітичного видання – «Часопис ПАРЛАМЕНТ».



Наша адреса:
04070, м. Київ, вул. Волоська, 8/5, к. 133-134,
Телефон/факс: (+380 44) 238 24 69
E-mail: info@laboratory.kiev.ua
Веб-сайт: www.parliament.org.ua

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації КВ 5474 від 13.09.01.

видане Державним комітетом інформаційної політики України.



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info.laboratory.kiev.ua

КЕРІВНИК ПРОЕКТУ

Ігор Когут

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Юрій Сандул

ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки демократії США
www.ned.org

National Endowment for Democracy
www.ned.org

Погляди авторів не обов'язково збігаються з офіційною позицією Уряду США.

The views of the authors do not necessarily reflect the official position of the U.S. Government.

При використанні матеріалів посилання на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ» обов'язкове.

Підписано до друку 26.11.2003.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман Марковець

ВЕРСТКА

Олена Дудко

ДРУК

ДП «Друкарня ДУС»
01008, Київ, вул. Шовковична, 4а,
тел.: (044) 253-82-01, 253-83-28



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 6, 2003

Законопроекти

Аналіз, оцінки, коментарі

- «Про підтримку виробництва та розвитку сільськогосподарської продукції» стор.2-6
- «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (нова редакція) стор.7-11
- «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС» стор.12-15
- «Про розвиток автомобільної промисловості України» стор.16-25
- «Про вибори Президента України» стор.26-31

Тема

- «Управління виборчим процесом» стор.32-40

Про український парламент. Особиста думка

- «Довічні в'язні парламенту» стор.41-42

Статистика

- Законопроекти, внесені народними депутатами України (12.07.2003 - 19.10.2003) стор.43-47
- Депутатські запити (02.09.2003 - 03.11.2003) стор.48-49
- Summaries** стор.50-52

Автори числа: Г.Асланян (стор.6,12), О.Богущий (10), В.Брюховецький (41), Т.Васадзе (24), В.Замніус (7), О.Зарубінський (14), Г.Друзенко (15), М.Коваль (38), Д.Ковриженко (26,32), Д.Котляр (16), Р.Лукас (15), О.Нельга (29), С.Панцир (2), Є.Радченко (30), В.Самсоненко (36), М.Ставнічук (31), М.Томенко (11).

«ПРО ПІДТРИМКУ ВИРОБНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ РИНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ»

№ 3064 від 13.05.2003; автори – народні депутати В. Асадчев, К. Вацук, І. Єремєєв, М. Зубець, В. Леценко, Л. Супрун, С. Терьохін, І. Томич, К. Фоменко, В. Цушко, О. Юхновський; відповідальний комітет – Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин; ухвалений у другому читанні 8 жовтня 2003 року.

Сергій ПАНЦИР,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Порядок внесення змін до цього законопроекту та його проходження набули певних особливостей, не властивих навіть невідкладним президентським чи урядовим законопроектам. Порухити звичний порядок проходження проекту закону погодились і відповідальні комітети, і експертні управління ВРУ, і більшість депутатів.

Чинне законодавство про державну підтримку АПК

Після реформування у 2000 р колективних господарств та переходу аграрного сектору виключно на ринкові правила гри, державна підтримка АПК регулюється Законом України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001 – 2004 років», який незабаром втратить чинність. Цим законом були передбачені такі інструменти підтримки АПК:

- * Держава гарантує прибутковість виробництва встановленням заставних цін на зерно, дотаціями та субсидіями, які б гарантували беззбитковість чи мінімальну рентабельність господарств;
- * Спрощена система оподаткування на основі фіксованого сільськогосподарського податку, спрямування коштів від ПДВ на розвиток виробництва;
- * Державне фінансування розвитку АПК у розмірі не менше 5% видатків держбюджету;
- * Кредитування сільгоспвиробників з державного бюджету та заохочення фінансових інститутів до кредитування АПК гарантією компенсації державною ставкою за кредитами у розмірі 50% облікової ставки, встановленої Нацбанком. При цьому вилучення земельних ділянок для задоволення претензій кредитора не допускається;
- * Компенсації із держбюджету 50% збитків виробників у разі страхового випадку;
- * Дотації виробникам тваринної продукції та підтримка тютюнової галузі.

Ефективність цих заходів ще належно не оцінена. Проте відомо, що найефективнішим інструментом стали податкові пільги. Зростання сільгоспвиробництва не було стрімким з часу прийняття закону і значно поступається темпам періоду 1999-2000 років. Об'єми кре-

дитування не задовольняють виробництво, а ставки по сільськогосподарських кредитах залишаються найбільшими порівняно з іншими галузями. Ціновий захист сільгоспвиробництва, дотації та субсидії практично не працюють через брак бюджетних коштів. Весь комплекс законодавчих актів, прийняття яких передбачалось у перехідний період (2001–2004 рр.), урядом не розроблений.

Законопроект №3064, підготовлений до першого читання

Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» втратить чинність 1 січня 2005 року. Новий законопроект вноситься у «пожежному» порядку. Автори, 11 народних депутатів, представляють практично весь ідеологічний спектр парламенту («Наша Україна», КПУ, СПУ, АПУ, «Народовладдя»).

По суті законопроект пропонує подовжити положення чинного законодавства з певними уточненнями та деталізацією норм. Ціновий контроль на аграрному ринку з боку держави посилювався. Для цінової стабілізації, крім чинних норм, пропонувалися фінансові та товарні інтервенції для вирівнювання попиту та пропозиції, щоправда без фінансово-бюджетних аргументів та уточнення процедури виконання таких заходів. Пропонувався також такий захід цінової стабілізації, як встановлення урядом мінімальної ціни на стратегічно важливу продукцію, механізм використання якої знову ж таки не уточнювався. Так само не зрозумілим було застосування цін, які визначаються та рекомендуються виробникам узгоджувальними комісіями.

Підтримка кредитування сільгоспвиробництва, крім чинних заходів, передбачала пільги банкам, які здійснюють кредитування сільгоспвиробників, що суперечило фінансовому законодавству. Для залучення кредитів у АПК пропонувалося створити Аграрний фонд, який також би мобілізував кошти держбюджету на підтримку сільського господарства. Доцільність кредитування з держбюджету навряд чи виправдана, враховуючи «видаткову» слабкість останнього. Дія такої норми призводить до кредитування з бюджету тільки наближених до політичних верхів виробників, оскільки на всіх аграріїв не-

обхідних кредитів все одно не вистачає. Те, що збільшення видатків на підтримку АПК пропонувалося компенсувати введенням спеціальних зборів за певні види діяльності, в тому числі на експортно-імпорتنі операції, не демонструє особливої прихильності авторів до підтримки зовнішньої торгівлі аграрною продукцією.

Таким чином, крім створення нової інституції з не дуже зрозумілим статусом (Аграрний фонд) та дорадчих цінових комісій, особливих змін політика підтримки АПК законопроектом не передбачалася. Заходи цінової стабілізації через фінансові та товарні інтервенції на товарних біржах можна було б позитивно оцінити, якби було б зрозуміло, хто їх здійснюватиме, а також, якби товарні біржі мали б хоч якийсь суттєвий вплив на ціноутворення у аграрній сфері.

Нова редакція законопроекту, внесена С. Терьохіним та В. Цушком

8 жовтня 2003 року Верховна Рада несподівано підтримала у другому читанні проект № 3064 «Про підтримку виробництва та розвитку ринку сільськогосподарської продукції». Несподівано – бо тексти законопроекту до першого та другого читання відрізняються один від одного концептуально та стилістично.

Двоє із групи авторів законопроекту – С. Терьохін та В. Цушко – запропонували до розгляду у Комітеті з питань фінансів та банківської діяльності практично нову редакцію законопроекту, яку Комітет підтримав, відкинувши чимало зауважень інших авторів проекту закону до першого читання.

Як наслідок, порядок розгляду законопроекту змінився. Нову концепцію законопроекту, яку потрібно було б за регламентом затверджувати у першому читанні, затвердили у другому читанні. А постатейний розгляд проекту відбуватиметься на третьому читанні.

У чому ж причина таких процедурних метаморфоз? Один із авторів законопроекту – С. Терьохін, представляючи нову редакцію, назвав такі мотиви. З моменту ухвалення у першому читанні у травні 2003 р. почала працювати спільна робоча група, до якої увійшли народні депутати та представники Кабміну. Робоча група дійшла висновку, що законопроект потрібно докорінно структурно змінити. Тому був підготовлений новий текст. Потребу якнайшвидше ухвалити нову редакцію не у першому, а у другому читанні пояснено необхідністю синхронного проходження у парламенті даного законопроекту та проекту Державного бюджету на 2004 рік. Підкреслювалось, що це спільна пропозиція уряду, «фінансового» та «аграрного» комітетів

Верховної Ради. Аргументація переконлива, щоправда, не підтверджена перебігом процесу розгляду поправок до другого читання.

Усі зауваження та поправки, внесені Кабміном, співавторами законопроекту (крім Цушка та Терьохіна), співавтора та голови «аграрного» комітету І. Томича, стосувались виключно тексту проекту закону, ухваленого у першому читанні. Ці пропозиції відхилились «фінансовим» комітетом із формулюванням «відхилено у зв'язку зі зміною редакції тексту закону». Якби робоча група за участі представників уряду мала відношення до нової редакції, то ймовірно їх поправки повинні були стосуватись саме нової концепції та структури проекту. Проте новий текст вносився тільки В.Цушком та С. Терьохіним.

У новій редакції змінена назва законопроекту: «Про державну фінансову та бюджетну підтримку агропромислової галузі України». Тепер він спрямовується переважно на встановлення порядку фінансування сільгоспвиробників за рахунок державного та місцевих бюджетів. До інших завдань законодавства відносяться цінове регулювання на аграрному ринку, власне, створення та функціонування цього ринку, а також державна підтримка експорту сільгосппродукції. Цікавим є те, що бюджетна підтримка АПК, а не ринковий обмін створює аграрний ринок та забезпечує його функціонування. Таке формулювання є концептуальною прогалиною нового документу.

За новою концепцією законопроекту державне регулювання цін стосується тільки пшениці, жита, ячменю, пшеничного борошна, насіння соняшнику, цукру (з цукрового буряку) та меляси.

Ключовим інструментом державного регулювання цін на цю продукцію стає визначення урядом мінімальної та максимальної закупівельної ціни.

Мінімальна ціна спрямована на захист виробника, і реалізація продукції за цією ціною унеможливує збитковість виробництва. Така ціна визначається урядом на кожен наступний рік на підставі статистичних даних про ціни за минулі роки та прогнозного індексу цін на наступний період. Методику розрахунку мінімальної ціни визначає Кабінет Міністрів. Максимальна ціна розраховується на подібних принципах, проте її головна функція захистити споживачів від надмірних цін на продовольчі товари.

Із застосуванням показників мінімальної та максимальної ціни використовуються такі методи цінового регулювання, як товарна та фінансова інтервенції. Інтервенції здійснюються виключно через біржу в ході біржових торгів. Встановлені вимоги до біржі, на якій

можуть здійснюватись фінансова та товарна інтервенція. Засновниками біржі повинні бути уряд та тільки резиденти України, крім того, вона повинна спеціалізуватись на торгівлі сільськогосподарськими товарами. Такі обмеження щодо засновників біржі суперечать не тільки чинному законодавству, але й суті сучасної біржової торгівлі. У таких засновників навряд чи вистачить коштів на її заснування та забезпечення розрахунків за біржовими угодами.

Механізм цінового регулювання виглядає так. Якщо ціна на певний сільськогосподарський товар збільшується на 10 – 50% відсотків від максимальної ціни, Аграрний фонд здійснює товарну інтервенцію продажем на біржі такого обсягу цього товару, який забезпечить падіння ціни до необхідного рівня. Якщо ціна піднімається більше ніж на 50%, Аграрний фонд призупиняє торги і проводить консультації з учасниками торгів. Якщо останні погодяться знизити ціну купівлі, то торги продовжуються. Якщо згоди не досягнуто і встановлено факт змови учасників ринку з метою завищення ціни, то Аграрний фонд передає справу до Антимонопольного комітету і торги припиняються до завершення розслідування. У випадку не підтвердження факту змови, торги також припиняються, і уряд ухвалює рішення про адміністративне регулювання цін на такий товар. Операції із застосуванням фінансової інтервенції мають дзеркальний характер.

У світовій практиці, частіше всього, право призупиняти торги, встановлювати факти змови у випадках значних цінових коливань віднесено до компетенції самої біржі і повинно відображатись у її статуті та правилах торгів. Передбачене законопроектом надання таких прав державному органу, який не спеціалізується на контролі за дотриманням біржового законодавства, а ще й до всього бере участь у торгах, є недоречним. Викликає сумніви можливість формування довіри з боку виробників та торговельних посередників до біржі, заснованої урядом, який встановлює мінімальні та максимальні ціни, торгує на ній та ще й вживає адміністративних заходів до учасників торгів. Це нагадує гру в одні ворота і може спричинити відхід від біржової торгівлі значної кількості торговців та концентрації торгівлі на позабіржовому ринку. Крім того, запропонований механізм стабілізації ціни може стати недовірливим, оскільки традиційно така стабілізація здійснюється через ф'ючерсну торгівлю. Проблема запровадження ф'ючерсної біржі в Україні досі не вирішена, і необхідні передумови для цього не створені.

За законопроектом уряд має право засто-

совувати такі методи адміністративного регулювання цін:

- * Обмеження рівня торгової націнки (знижки) на гуртовому чи роздрібному ринку;
- * Обмеження рівня рентабельності, іншими словами, прибутку переробників сільськогосподарської продукції та осіб, які надають послуги зберігання;
- * Встановлення обмежень щодо імпорту – експорту сільськогосподарської продукції.

Чинним Законом України «Про ціни та ціноутворення» передбачені дещо інші повноваження уряду. Можуть встановлюватись державні фіксовані ціни та тарифи, граничні рівні цін чи відхилень від державних цін. Як видно, у законопроекті практично не має точок дотику із чинним правовим регулюванням у питанні цінового адміністрування. Щоправда, чинний закон передбачає право Кабміну встановлювати будь-які інші обмеження. Відповідно, вказувати у законопроекті перелік засобів адміністрування, з точки зору забезпечення повноважень КМУ, не має потреби. Навпаки, дане положення проекту закону обмежує повноваження уряду встановлювати інші, крім зазначених, обмеження. Тобто, уряд не зможе встановити фіксовані ціни чи граничні розміри цін на сільгосппродукцію. У будь-якому випадку переробники сільгосппродукції, як і раніше, не матимуть гарантій отримання нормальних прибутків та розвивати виробництво.

У новій редакції законопроекту змінюються положення щодо участі держави у страхуванні ризиків сільськогосподарського виробництва. Механізм державної підтримки страхування тепер полягає у наданні страхової дотації. У разі настання страхового випадку Страховий підрозділ Аграрного фонду (СПАФ) компенсує страховій компанії повне відшкодування збитків застрахованого виробника сільгосппродукції. У районах ризикованого землеробства держава компенсує також і страхові внески виробника. Необхідні для здійснення страхових дотацій кошти СПАФ отримує у вигляді щорічної державної субсидії, розмір якої дорівнює сумі всіх страхових внесків, які сплачувались сільгоспвиробниками протягом року. Іншими словами, бюджет страхових компаній подвоюється. Також, страхові компанії відраховують до СПАФ 3% страхових внесків, отриманих за обов'язковим страхуванням і 5% – за добровільним.

На державу покладається також відшкодування збитків виробника внаслідок адміністративного тиску. Органи виконавчої влади відповідальні за обмеження права виробника розпоряджатись своєю продукцією, введення обмежень на переміщення продукції

по всій території України, нав'язування конкретних покупців та посередників, встановлення регіональних цін продажу. Уряд чи органи місцевого самоврядування можуть зменшувати ціни продажу окремих товарів шляхом надання дотацій продавцям або покупцям таких товарів у межах коштів відповідних бюджетів. Такі положення цілком правильні, оскільки захищають права та інтереси виробників сільгосппродукції, обмежують адміністративні зловживання. Цілком позитивним є обмеження права місцевих адміністрацій встановлювати ціни без надання відповідних компенсацій з місцевих бюджетів.

Змінюється положення про ціни за зберігання та транспортування сільськогосподарської продукції. Вартість зберігання на державних зернохосовищах не може перевищувати 20% прибутку без врахування витрат на зберігання. Елеватори та зернохосовища інших форм власності не можуть встановлювати ціну за послуги вищу за 0,5% встановленої мінімальної закупівельної ціни. Ціна транспортування сільгосппродукції не повинна перевищувати тарифів, які застосовуються на території України до інших товарів. Такі тарифи встановлюються урядом і публікуються за 45 днів до набуття чинності.

У законопроекті до другого читання змінено положення щодо державної підтримки тваринництва. Уряд повинен щорічно готувати програму підтримки тваринництва і передбачати необхідні кошти у Державному бюджеті на наступний рік. Обов'язковими статтями бюджетних витрат повинні бути дотації виробникам продукції тваринництва та субсидії споживачам на придбання м'ясної продукції. Змінюється механізм надання та розрахунку дотації. Дотація надається з місцевих бюджетів. Розмір дотації визначається як різниця між ціною продажу одиниці продукції та середніх витрат на її виготовлення з врахуванням 5% прибутку. Субсидії споживачам надаються у формі продуктових талонів. Такі талони отримують малозабезпечені та безробітні громадяни. Асортимент продукції, яка обмінюється на талони, визначається урядом. Обмін відбувається у визначених пунктах роздрібної торгівлі. Операції з талонами надають право на зменшення податкових зобов'язань.

Вводяться положення про державну підтримку експорту сільськогосподарської продукції. Експортери сільськогосподарської продукції звільняються від будь-яких зобов'язань щодо повернення валютної виручки. Державна підтримка експорту здійснюється у формі передекспортного та експортного кредитів, а також надання експортної премії. Передекспортний кредит надається для вироб-

ництва чи придбання продукції з обов'язковою поставкою на експорт. Експортний кредит надається експортеру у розмірі вартості експортованої продукції для уникнення ризиків, пов'язаних із невиконанням покупцем своїх фінансових зобов'язань. Експортна премія виплачується експортерам, яким вдалося реалізувати продукцію за ціною, яка не нижче встановленої мінімальної закупівельної ціни.

Змінені також положення про Аграрний фонд України. Він створюється як бюджетна установа, при цьому є товарним фондом і не входить до складу Державного бюджету. Фонд може придбати у державну власність елеватори та зернохосовища та брати участь у біржових торгах.

Найкращими сторонами законопроекту є положення про державну підтримку тваринництва, підтримку експорту сільгосппродукції, страхування сільськогосподарських ризиків та заборону адміністративного тиску на власників сільгосппродукції. Схвальною є також спрямованість законопроекту на захист інтересів споживачів сільгосппродукції. Проте норми щодо продуктових карток потребують істотного доопрацювання.

На жаль, відкритим залишилося питання щодо Аграрного фонду, оскільки визначення його організаційно-правового статусу та повноважень є досить суперечливими. Незрозумілим залишається питання, за який рахунок фінансуватимуться інтервенційні заходи Фонду.

Концептуально версія законопроекту, підготовленого до другого читання є більш досконалою, проте істотного доопрацювання потребують поки що нереалістичні положення про механізми цінової стабілізації на сільськогосподарському ринку. Крім того, нова редакція законопроекту потребує ґрунтовного бюджетно-фінансового обґрунтування та узгодженості із чинним законодавством.

Найочевидніші вигоди від ухвалення законопроекту матимуть споживачі сільгосппродукції, зернотрейдери, страхові компанії, експортери і виробники м'яса та чиновники, які займатимуться формуванням Аграрного фонду та його підрозділів.

Беззаперечні вигоди отримає Кабінет Міністрів України, оскільки централізація процесу ціноутворення, контролю за тарифами на зберігання, транспортування сільгосппродукції, обмеження прав цінового регулювання на місцевому рівні, дозволить урядовцям тримати на контролі сільськогосподарський ринок та уникати скандалів із продовольчими кризами.

На жаль, законопроект не гарантує суттєвої підтримки власне сільгоспвиробників, оскільки автори нової редакції, збираючись створити засади функціонування аграрного ринку, зовсім забули про такий важливий його елемент, як кредитування сільгоспвиробництва. Цілком можливо, що це та багато інших складних питань не буде можливості вирішити під час розгляду нової редакції законопроекту тільки у третьому читанні.

Габрієл АСЛАНЯН,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

«У ПРОЕКТІ Є КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОТИРІЧЧЯ ЗІ СТАНДАРТАМИ СОТ ТА ЄВРОСОЮЗУ»

Проект містить цілу низку положень, що є несумісними зі стратегічними цілями інтеграції України до СОТ та ЄС.

Зокрема, в пп. 4-5 статті 3 фактично встановлюються обмеження імпорту сільськогосподарської продукції в Україну. Це йде врозрід із загальною політикою СОТ щодо скасування кількісних обмежень (за деякими виключеннями) на зовнішньоторговельні операції. Крім того, згідно з Угодою СОТ про сільське господарство, сторони беруть на себе зобов'язання щодо поступового скасування нетарифних (зокрема, й кількісних) обмежень. Поряд з тенденцією на поступове скасування нетарифних обмежень, вони все ще існують та досить розповсюджені у світовій практиці. Однак механізми та кінцева мета застосування захисних заходів суттєво відрізняються від тих, що запроваджуються проектом. У СОТ встановлено чіткі правила застосування квот як кількісних обмежень. Вони містяться передусім в угоді ГАТТ-94 та Угоді СОТ про сільське господарство. Однак, чомусь автори проекту не приділили їм належної уваги і не відобразили зазначені правила в документі. Причому аналіз протекціоністських механізмів, запропонованих авторами проекту, свідчить про їх невідповідність вимогам СОТ.

Крім того, поширення на операції з давальницькою сировиною загального режиму оподаткування, включаючи сплату ввізного та вивізного мита, може зробити переробку іноземної сировини на українських підприємствах невігідною і ставить іноземних господарюючих суб'єктів у нерівні умови з українськими, що в цілому можна розглядати як порушення вимог ГАТТ-94 щодо недискримінації.

Виходячи з пункту «б» частини 2 статті 8 проекту можна зробити висновок про обмеження права іноземних осіб засновувати біржі на території України. Це суперечить принципу СОТ про рівні права та умови здійснення (початку) підприємницької діяльності для іноземних осіб та резидентів (загалом, вимога щодо рівного ставлення).

Серед інших важливих нововведень проекту можна виділити запровадження нових важелів адміністративного контролю з боку органів виконавчої влади за процесами на ринку агропромислової продукції. Подібне посилення адміністративного впливу може дещо стабілізувати цей важливий сегмент національної економіки, але може негативно вплинути на процес визнання України країною з ринковою економікою, що є несумісним з необхідністю виконання одного з критеріїв набуття членства у Європейському Союзі – економічного.

Порівнюючи систему регулювання ринку сільськогосподарської продукції в ЄС із заходами, пропонованими законопроектом, варто передусім відмітити принципові відмінності

механізмів такого регулювання. У Євросоюзі воно обмежується здійсненням:

- (а) вішкодування на користь експортерів при здійсненні експорту до третіх країн;
- (б) інтервенцій з метою стабілізації ринку сільськогосподарської продукції;
- (с) фінансових виплат Співтовариства, спрямованих на вжиття ветеринарних заходів, інспекційних заходів у галузі ветеринарного контролю та програм з боротьби та контролю за захворюваннями тварин (ветеринарні заходи) і рослин;
- (д) заходи щодо поширення інформації про Спільну сільськогосподарську політику, тощо.

Підтримка інвестицій в агропромислові господарства здійснюється в межах програм «rural development» (розвитку села) та повинна сприяти збільшенню прибутків від заняття сільськогосподарською діяльністю, а також рівня життя, умов праці та виробництва. Такі інвестиції мають бути спрямовані на досягнення однієї з таких цілей:

- зменшення витрат на виробництво;
- вдосконалення процесу або повторний запуск виробництва;
- підвищення якості;
- збереження та покращення стану навколишнього середовища, рівня гігієни та умов, у яких перебувають тварини;
- диверсифікація сфер сільськогосподарської діяльності.

Зазначені заходи спрямовано на здійснення структурних реформ в агропромисловій галузі. Крім того, як впливає з нормативних актів ЄС, вони повністю базуються на відрахуваннях із бюджету Співтовариства: чи то у вигляді субсидій на користь суб'єктів господарювання, чи то фінансування спеціальних програм, спрямованих на досягнення визначених цілей.

У запропонованому проекті бюджетна підтримка сільськогосподарського виробника є значно більш обмеженою і фактично зводиться до компенсації страховикові виплат по випадках, на які не розповсюджується страхова угода (страхова дотація); експортної премії (ст. 17); дотацій виробникам продукції тваринництва. З цього можна зробити висновок про недостатню увагу законодавця до необхідності здійснення структурних реформ у вітчизняній сільськогосподарській галузі попри величезну увагу до цього питання європейських інституцій.

Серед позитивного досвіду ЄС, який впроваджує проект, можна виділити небагато: здійснення інтервенцій на ринку сільськогосподарської продукції, а також спеціальна допомога (причому лише в галузі страхування) господарствам депресивних регіонів.

«ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ» (НОВА РЕДАКЦІЯ)

№ 3651 від 19 червня 2003 р.; автори – народні депутати О.Зінченко, М.Томенко, Ю.Артеменко, М.Баграєв та В.Яворівський; відповідальний комітет – Комітет з питань свободи слова та інформації; ухвалений у першому читанні 20 листопада 2003 року.

Віталій ЗАМНІУС,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Проєкт суттєво реформує чинне правове регулювання мовлення в Україні – Закон України «Про телебачення і радіомовлення», ухвалений ще у 1994 році. Відтоді стан справ в телерадіоінформаційному просторі кардинально змінився: значно урізноманітнилися форми власності на телерадіоорганізації, організаційно-правові форми останніх, суттєво зросла кількість таких організацій, з'явилися раніше невідомі вітчизняному споживачеві суб'єкти та форми діяльності в інформаційному просторі тощо. Зрештою, не стоїть на місці і науково-технічний розвиток. Парламент одинадцять разів переглядав окремі положення чинного Закону. Нова редакція викликана потребою правового врегулювання принципово нових суспільних відносин, тому необхідно суттєво змінити законодавчі підходи, концепції, логіку чинного Закону.

За висновком експерта Ради Європи К. Якубовича, який влітку цього року проаналізував положення низки законопроектів у сфері регулювання аудіовізуальних ЗМІ, лише законопроект, що розглядається, можна оцінювати як крок на шляху до вдосконалення українського законодавства з питань мовлення.

Проект цілком закономірно і обґрунтовано був схвалений 20 листопада у першому читанні. Усі зауваження до проекту, викладені далі, можуть бути «безболісно» для структури та логіки документу враховані при підготовці проекту до другого читання.

Загальна оцінка проекту

Можна відзначити ґрунтовність підходів його розробників та намір якнайповніше врахувати міжнародний досвід, рекомендації експертів тощо.

До концептуальних нововведень, перш за все, необхідно віднести:

* Удосконалення численних «технічних» або процесуальних норм, які регулюють ті чи інші дії суб'єктів діяльності у сфері телерадіомовлення (проведення конкурсу, оформлення, переоформлен-

ня ліцензії тощо), і врахування при цьому досвіду правозастосування;

* Наближення статусу державних телерадіокомпаній до статусу організацій громадського мовлення, стимулювання виникнення останніх;

* Регулювання діяльності т.зв. «кабельників» – «операторів програмних послуг» у термінах проекту;

* Посилення статусу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Аналіз окремих положень проекту

1. Запроваджується поняття «власник телерадіоорганізації» (фізична або юридична особа, яка набула права власності на телерадіоорганізацію або на частку її статутного фонду шляхом заснування чи в інший передбачений законодавством спосіб і формує керівні та наглядові органи телерадіоорганізації). Тим самим ініціатори законопроекту спробували відійти від морально застарілого підходу до визначення статусу телерадіоорганізації через характеристику її засновника (-ів). Це, а також та обставина, що саме власнику (а не трудовому колективу, наприклад) надано право формувати керівні та наглядові органи організації, свідчать про прагнення розробників документу впровадити ринкові принципи правового регулювання електронних ЗМІ.

2. Поняття «державних телерадіоорганізацій» (засновані відповідно до законодавства органами державної влади телерадіоорганізації, які є державними підприємствами і здійснюють офіційне сповіщення актів цих органів та висвітлення їх діяльності на всю територію чи відповідний регіон України і на зарубіжну аудиторію) є кроком до впровадження європейських стандартів участі держави в мовленні, відповідно до яких, існування державного мовлення не може в тривалій перспективі узгоджуватися із розвитком демократичної системи мовлення, а перехід до демократії у посткомуністичних країнах означає, що державне мовлення перетворюється на громадське мовлення.

У наведеному визначенні, зокрема, бачимо намір розробників перетворити телерадіоорганізації державної форми власності на офіційні аудіовізуальні засоби масової інформації відповідних органів державної влади. Однак це не до кінця втілено у самому тексті проекту. Національна телекомпанія України та Національна радіокомпанія України, які, за наведеним визначенням, мали б бути організаціями громадського мовлення, у статті 14 визначаються саме як державні компанії. Щоправда, проектом передбачає створення в НТКУ і НРКУ Громадських рад, що наближає їх до громадського мовлення. Незалежності телерадіокомпаній державної форми власності від держави сприятиме і передбачена у проекті норма, за якою фінансування державних телерадіоорганізацій з Державного бюджету здійснюється тільки через державне замовлення у порядку та формах, визначених законодавством України.

3. Сумніви викликає положення частини першої статті 6 проекту Закону, за яким «телерадіоорганізації в інформаційних блоках зобов'язані подавати інформацію про офіційно оприлюднену у будь-який спосіб позицію всіх представлених в органах влади політичних сил». Що розуміється під поняттями «офіційно оприлюднена позиція», «оприлюднена у будь-який спосіб», «всі представлені в органах влади політичні сили»?

4. Суперечить одне одному положення проекту, що регулюють порядок та визначають суб'єктів державного управління у сфері телерадіомовлення. Так, стаття 7 передбачає, що єдиним органом регулювання у сфері телерадіомовлення є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – спеціальний конституційний, постійно діючий позавідомчий державний орган. Разом з тим, згадана стаття містить і згадку про «спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань телебачення і радіомовлення», статус якого у тексті законопроекту ніяк не розкривається.

5. Стаття 21 проекту передбачає механізм державної реєстрації телерадіоорганізацій як суб'єктів інформаційної діяльності. Така реєстрація може здійснюватися й до отримання ліцензії на мовлення, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення може відмовити телерадіоорганізації у внесенні до державного реєстру, за внесення до реєстру справляється плата (щоправда, незначна – в розмірі одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян). Таким чином, дер-

жавна реєстрація телерадіоорганізацій перетворюється на додатковий дозвільний механізм (на зразок ліцензування), що може спричинити певні проблеми для мовників. На нашу думку, занесення до державного реєстру має відбуватися автоматично – з отриманням організацією ліцензії на мовлення – без додаткових адміністративних процедур та справляння будь-якої платні.

6. Чи не найбільш спірними та проблемними у проекті є положення, що запроваджують правове регулювання кабельного мовлення. У Верховній Раді України вже зареєстрований проект Постанови, ініційований народним депутатом України Ю.Луценком, яким пропонується ухвалити проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (нова редакція) в першому читанні з вилученням положень, що регулюють діяльність кабельного телебачення та операторів телемереж.

Насамперед необхідно розрізнити регулювання діяльності операторів кабельного мовлення («провайдери програмних послуг» у розумінні проекту) та регулювання діяльності телерадіоорганізацій як таких, що поширюють свої програми засобами кабельного мовлення. Рекомендація щодо запровадження останнього досі була однією з найбільш настійливих з боку міжнародних організацій та експертів.

Найбільше нарікань викликає саме ідея регулювати діяльність операторів кабельного мовлення. Мотивація критиків: «кабельники» – це зв'язківці, які, по суті, забезпечують комунікацію телерадіоорганізацій зі споживачами. У цьому є певна логіка. Справді, «кабельники» не створюють власного інформаційного продукту. Однак, з іншого боку, оператор кабельного мовлення є, фактично, природним монополістом, адже, умовно кажучи, другу мережу в одному приміщенні ніхто не прокладатиме, хоча на практиці це можливо. Таке становище призводить не тільки до зловживань щодо визначення вартості послуг (згадати хоча б нещодавній скандал навколо компанії «Воля-кабель»). Слід мати на увазі, що формування пакетів програм – це також певна «інформаційна політика». Включення програми до пакету чи, навпаки, – невключення означатиме не тільки зниження аудиторії відповідного ЗМІ, але й обмеження інформаційних прав потенційних глядачів чи слухачів. З огляду на це, правовому регулюванню має підлягати й діяльність «провайдерів програмних послуг» саме як суб'єктів інформаційної діяльності.

Розробники законопроекту запропонували своє бачення вирішення проблеми. Зокрема, пропонується розділити два різних за природою види діяльності: формування пакетів програм, роботу з абонентами з цього приводу тощо (тобто, фактично, роботу в інформаційній сфері) та обслуговування, експлуатацію фізичних мереж (тобто, діяльність у сфері зв'язку). Наразі, сучасні «кабельники» поєднують обидва види діяльності. Проектом також передбачається можливість подібного суміщення. Однак, з цілком зрозумілих причин, оператор кабельного мовлення, який здійснюватиме обидва види діяльності, повинен буде отримати дві ліцензії: одну – від Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, яка слугуватиме «допуском» до роботи в інформаційній сфері, а іншу – від уповноваженого органу виконавчої влади, який здійснює ліцензування діяльності у сфері зв'язку. На нашу думку, такий підхід дозволить принципово вирішити проблемні питання щодо порядку ліцензування «кабельників», підвищить якість послуг, що ними надаються, а також сприятиме зниженню монополізації ринку кабельного мовлення.

Слід, однак, відзначити, що положення проекту, якими пропонується запровадити ліцензування операторів кабельного мовлення як суб'єктів діяльності в інформаційній сфері, викликають низку критичних зауважень з боку міжнародних організацій та експертів. З цього приводу вбачається, що запровадження посиленних вимог щодо контролю за діяльністю «кабельників» через механізми ліцензування є виправданим з огляду на стан розвитку відповідного ринку в Україні та може бути прийнятним, принаймні, як тимчасовий захід. Крім того, задля пом'якшення ситуації, розробниками проекту передбачений заявковий («полегшений») принцип видачі ліцензій провайдером програмних послуг.

7. На протидію необ'рунтованим підвищенням абонентської плати за користування послугами «кабельників» спрямоване закріплення у проекті поняття універсальної програмної послуги (універсальна програмна послуга – результат діяльності провайдера програмної послуги, спрямований на забезпечення користувачам (абонентам) багатоканальної мережі можливості перегляду програм телерадіоорганізацій, які відповідно до ліцензій здійснюють мовлення на території, де розташована багатоканальна мережа). Передбачається, що розмір абонентської плати за користування такою послугою встановлюється

Національною радою з питань телебачення і радіомовлення для кожної телерадіоорганізації і зазначається у ліцензії. Зміна цього розміру можлива лише за рішенням Національної ради (стаття 44 проекту Закону). Очікується, що необхідність внесення змін до ліцензії слугуватиме серйозним стримуючим фактором при прийнятті провайдером програмної послуги рішення про зміну тарифів.

Водночас, проблемним, на наш погляд, є те, що проект ніяк не визначає, як Національна рада вирішує, які програми мають включатися до переліку програм, що розповсюджуються у порядку надання універсальної програмної послуги. Вочевидь, програми далеко не всіх телерадіоорганізацій, які отримали ліцензію на мовлення на відповідній території, будуть включатися до такого переліку. Тут приховані серйозні можливості для зловживань. Крім того, встановлення такого переліку – потужний засіб інформаційної політики.

8. Певні проблеми може викликати і реалізація положення частини першої статті 45 проекту, за яким державні та комунальні телерадіоорганізації зобов'язані безкоштовно передавати офіційні повідомлення Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та Конституційного Суду України, офіційні повідомлення Верховної Ради Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та виконавчої влади – на підвідомчу їм територію. Зважаючи на те, що проектом чітко не визначено, про які саме офіційні повідомлення йдеться і що розуміється під поняттям «офіційне повідомлення», можна очікувати певних зловживань з боку владних суб'єктів, визначених у згаданій нормі. Разом з тим, слід вітати положення, що трансляція сесій Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим має проводитися відповідно до державного замовлення та на основі відповідного договору.

9. Статті 49 – 51 проекту містять досить розгорнуте як для неспеціального закону регулювання рекламної діяльності за допомогою телебачення та радіо. На наш погляд, це призведе до неузгодженості згаданих норм з нормами ухваленого у липні цього року Закону України «Про рекламу». Вочевидь, доцільніше обмежитися рамковим регулюванням.

Олександр
БОГУЦЬКИЙ,
Генеральний директор
телеканалу ICTV

«ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЛІЦЕНЗУВАННЯ БІЛЬШЕ НАСТОРОЖУЮТЬ, НІЖ ДОДАЮТЬ ВПЕВНЕНОСТІ...»

Насамперед, хочу задекларувати підтримку ініціативі ухвалення нової редакції визначального закону щодо діяльності телеканалів в Україні. Проте, запропонована до розгляду редакція не є досконалою, і тому зараз можна покладатись на роботу профільного комітету та пропозиції народних депутатів між першим і другим читанням. Оскільки необхідність нової редакції очевидна, далі слід зупинитись на недоліках та пропозиціях фахівців у даній галузі, - з надією на те, що вони будуть враховані.

Виходячи з досвіду практичної діяльності галузі, вважаю винятково важливими два положення – «Про ліцензування» і «Про дерегуляцію ринку телебачення і радіомовлення».

Перше. На жаль, закон не утверджує ліцензію, видану Національною Радою з питань телебачення і радіомовлення як єдиний і достатній документ для мовлення. Для розуміння наших установ бракує речення – «вимоги інших дозвільних документів та ліцензій – заборонено!».

Незрозумілою виглядає спроба організувати Державний реєстр телерадіоорганізацій України, у праві внесенні в який телерадіокомпанії можуть відмовити (стаття 21). Це абсолютно зайва процедура для мовників – натомість цілком корисна для прозорості урядування. Пропоную обов'язковість вимог для телерадіоорганізацій замінити обов'язковістю оприлюднення відповідної достатньої інформації Національною Радою, наприклад, на власному сайті.

Узагалі, пропозиції щодо ліцензування (розділ III) більше насторожують, ніж додають впевненості у подальшому прозорому розвитку ринку, оскільки поняття мережевого мовника у варіанті сьогоднішньому – близькому до американського рішення – просто немає. Натомість відомо, що телеканали Новий, Тет, Тоніс, інші мережеві мовники, розбудовують свої мережі шляхом об'єднання окремих мовників на підставі угод про ретрансляцію (повністю, або частково) програм іншої станції (учасника мережі). Це – діюче світове рішення, і відмова від підтримки мережевих діючих мовників викличе паніку чи перерозподіл існуючого ринку на користь окремих регіональних мовників...

Так само невизначеним майбутнє залишається і, наприклад, в нашого телеканалу (ICTV), - адже ми не отримували ліцензії на окремий національний канал – ми отримували ліцензії на мовлення у кожному місті зокрема.

Формально, наскільки я розумію, йдеться про зміну філософії у видачі ліцензій – якщо раніше мережі розбудовувались шляхом добору ліцензій в окремих містах, то, очевидно, замовником частот має стати Національна Рада. Після отримання всіх частот, вона, очевидно, зможе сформувати граничний перелік побудови (розбудови?) українського телерадіопростору і оголошувати курси вже відповідно від цих рішень.

Варто декількома реченнями заборонити державним установам зв'язку прораховувати частоти на замовлення самостійно, без рішення Національної Ради. Це український феномен – рішення щодо майбутнього мовника насправді ухвалює не Національна Рада, а організація, яка на договірних умовах прораховує частоту. Частота, таким чином, формально починає належати компанії, яка заплатила за прорахунок. Це поле для ефективного адміністративного регулювання – бурхливий розвиток ТРК «Україна» і ТРК «ТЕТ» у 2003 році на фоні жодної нової частоти в ТРК «5-й канал» переконливо засвідчив даний факт. Не впевнений, що така пропозиція знайде підтримку, але за будь-яких обставин слід вказати Кабінету Міністрів на необхідність звільнення телерадіокомпаній від необхідності оплати за використання радіочастотного ресурсу, моніторингу і т.п.

Коротко про ліцензування кабельних мереж. Переконали, що єдино можливою передумовою видачі ліцензії на створення кабельної мережі має бути підтверджене технічне рішення щодо можливості трансляції всіх національних телекомпаній, регіональних і місцевих для претендента на ліцензію. Більше того, напевно буде справедливою вимога включення іноземних супутникових телерадіоканалів у пропорції 50/50 з українськими супутниковими каналами.

Про закордонне мовлення. Думаю, достатньо ліцензії на супутникове мовлення і уникати ускладнення такого рішення. Власне, супутникове мовлення зараз використовується як простий транспорт сигналу в регіони, хоч і потребує окремого дозволу. При цьому, дуже часто супутникове мовлення не пов'язане із закордонним.

Щодо грошової застави. Очевидно, що вона актуальна тільки тоді, коли всі мовники, які беруть участь у конкурсі, будуть у рівних умовах. Тобто, розрахунок і оплата за частоту, яка виноситься на конкурс, буде здійснюватись Національною Радою. Так само, думаю, було б правильним, щоб ці кошти не йшли у загальний бюджет країни, а в бюджет Національної Ради, який, як відомо, далекий від ідеального.

Друге. Деретування галузі. Закон має максимально унеможливити втручання держави в діяльність телерадіокомпаній. Натомість, стаття 6 просто унеможливує мовлення, перетворюючи телерадіокомпанії у «зобов'язаних подавати інформацію про офіційно оприлюднену у будь-який спосіб позицію всіх представлених в органах влади політичних сил». Це як? У яких органах влади? Що значить офіційно оприлюднену в будь-який спосіб? Безглуздість вимоги очевидна. Проблемною також є стаття 58, яка точно ускладнить виробництво новин.

На жаль, знову виникла ідея дозволити припинити діяльність телерадіокомпаній без рішення суду (стаття 37), а також дивним чином розширився список державних установ, яких заохочено до контролю за мовниками (стаття 65).

Також хочу зазначити декілька важливих тем для дискусії: а) тотожність нового закону європейській конвенції «Про транскордонне телебачення»; б) уникнення суперечливих питань, врегульованих іншими законами (наприклад, наявність статті щодо реклами, тоді як вступив в дію закон «Про рекламу» у новій редакції; право на спростування, на відповідь, відшкодування моральної шкоди суперечать цивільному кодексу України, який набере чинності з 01 січня 2004 року); в) доцільність створення окремих преференцій для «тележурналістів» і працівників галузі; г) розуміння необхідності чіткого формулю-

вання вимоги 50% квоти «національного виробництва» (що туди включається, що ні), перегляду 30% відсоткової квоти української кінопродукції враховуючи, що вона практично відсутня), – рівно як і «власного продукту», «аудіовізуальної продукції».

Таким чином, наголошуючи на актуальності і необхідності розгляду і підтримки у першому читанні пропонованого проекту, сподіваюся на подальшу роботу з ним в дусі традиції відкритості, запропонованої профільним комітетом і авторами закону.

**Микола
ТОМЕНКО,**

*Голова Комітету
Верховної Ради
з питань свободи
слова та інформації*

«У ПРОЕКТІ ЗРОБЛЕНО СПРОБУ ПЕРЕДБАЧИТИ ТІ РЕЧІ, ЯКІ НАЙБІЛЬШЕ СЬОГОДНІ ДЕБАТУЮТЬСЯ І НАЙБІЛЬШЕ НЕ ВИКОНУЮТЬСЯ»

Ініціатива викласти Закон України «Про телебачення і радіомовлення» у новій редакції зумовлена, перш за все, потребою врегулювати ті принципи нові відносини та види діяльності у галузі телерадіомовлення, які досі врегульованими не були.

Принципово важливо, що за 10 років роботи ми вийшли, фактично, на погоджений текст закону, ініціаторами якого виступають представники і парламентської більшості, і представники меншості. Це не означає, що було вирішено всі конфлікти, які існують в цій галузі. Але зараз ми пропонуємо парламенту документ, який не соромно представити як на суд громадськості, перш за все, професійної, так і на оцінку міжнародної спільноти. У цьому зв'язку відзначу, що сьогодні вже відома позиція щодо законопроекту, висловлена Комітетом Міністрів Ради Європи. І вона зводиться до вельми позитивної оцінки документа.

Інша важлива позиція. Ми відійшли від підходу, який пропонувався останні 3 - 4 роки і який полягав у тому, що під кожний вид діяльності у сфері мовлення має існувати окремий закон. Я думаю, що це був хибний шлях, хоча, можливо, ми у перспективі до нього повернемося. Сьогодні ж нам необхідно ухвалити нову редакцію базового закону, де будуть прописані принципові норми, які б відповідали існуючим реаліям та рівню технологічного розвитку.

Далі. У проекті зроблено спробу передбачити ті речі, які найбільше сьогодні дебатуються і найбільше не виконуються. Окрім широко вже обговорюваних ліцензійних питань, діяльності мережевих мовників та операторів кабельного мовлення, йдеться про регулювання або вплив на інформаційну політику телерадіоорганізацій. Це право на спростування, на відповідь, це права телеглядачів реагувати на зміст того, що транслюється на телебаченні та радіо тощо. Тобто, ми намагалися закласти в Закон формат нормальної цивілізованої інформаційної політики. І на мою думку, він у проекті є. Так само, як і вперше прописані права людей, котрі працюють у галузі.

Сьогоднішня ситуація така – і практика очолюваного мною Комітету це показує – що будь-кого з творчих і керівних працівників телерадіоорганізації можуть звільнити на не завжди законних та, навіть, зрозумілих нормальній людині підставах. Намагаючись вирішити проблему, ми скористалися досвідом розвинутих західних демократій, нормами міжнародних документів, які, крім іншого, передбачають право журналіста відмовитися від незаконного завдання редакції, опротестувати зрадагований матеріал, відмовитися від авторства тощо. У цих випадках творчий працівник редакції не може бути звільнений чи притягнутий до іншої відповідальності.

У проекті ми намагалися вирішити і низку інших, не менш гострих проблем. Я маю на увазі порядок призначення та звільнення керівництва Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України, поступовий перехід від концепції державного мовлення до ідеї створення громадського телебачення та радіо. Останньому питанню у проекті приділена особлива увага. На мою думку, створення при НТКУ і НРКУ громадських рад має сприяти максимально можливому в сучасних умовах наближенню державного загальнонаціонального мовлення до стандартів громадського мовлення.

Нарешті, хотів би відзначити, що ми, безумовно, ще будемо працювати над проектом. Вже сьогодні профільний Комітет Верховної Ради отримує значну кількість пропозицій та звернень щодо нього. Всі вони будуть розглянуті та, по можливості, враховані. При цьому предметом нашої особливої уваги є і буде забезпечення відповідності положень проекту положенням проекту Закону «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», який у своєму проходженні через парламент дещо випереджає проект базового у галузі Закону. Сьогодні важливо, щоб проект, який обговорюється, а разом з ним і галузь мовлення у цілому, не стали заручниками політичної ситуації. Лише прийняття проекту у першому читанні дозволить Комітету продовжити конструктивну роботу над ним.

«ПРО ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНУ ПРОГРАМУ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС»

№ 3581 від 04.06.2003; поданий Кабінетом Міністрів; відповідальний комітет – Комітет з питань Європейської інтеграції; схвалений у першому читанні 18.09.2003 р.

Габріел АСЛАНЯН,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Верховна Рада України 18 вересня цього року прийняла за основу проект Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Сьогодні його доопрацьовують у Комітеті з питань Європейської інтеграції. Законопроект містить цілу низку недоліків та «білих плям», і його ухвалення без внесення кардинальних змін не сприятиме досягненню кінцевої мети – приведенню законодавства України у відповідність до правових стандартів Європейського Союзу.

Перший заступник голови комітету Олег Зарубінський вважає, що в проекті, підготовленому до другого читання, майже повністю усунуті недоліки попереднього тексту Програми. Хоча останній варіант Програми досі офіційно не опубліковано. Відтак, на сьогодні видається можливим лише ґрунтовний громадський аналіз законопроекту, що пройшов перше читання, а також вироблення рекомендацій щодо окремих питань, які є предметом нормативного регулювання Програми.

Концептуальні зауваження до законопроекту

Загальний висновок, який можна зробити після ознайомлення з представленою на розгляд парламенту Програмою адаптації, зводиться до одного: ніякого прориву у сфері нормативного регулювання адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС не відбулося. Передусім це стосується створення механізму та детальної методології гармонізації законодавств. Оскільки, якщо виходити суто з її тексту, незрозуміло, як саме виглядатиме такий механізм, а головне – як він функціонуватиме.

Крім того, варто звернути увагу на концептуальні помилки, яких припустилися автори початкового тексту Програми. Серед розгалуженого переліку політико-правових та організаційних підстав в розділі III Програми відсутнє будь-яке посилання на Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, ухвалену Верховною Радою відповідним Законом 21 листопада 2002 року. Цілком можливо, що положен-

ня Концепції і не бралися до уваги під час розробки Програми, оскільки остання дуже мало нагадує свою попередницю. Причому варто відзначити, що рівень розробки та деталізації Концепції справляє набагато більше враження ніж «кінцевий продукт», запропонований авторами Програми.

Ухвалена законом концепція сама має силу закону і мусить виконуватися нарівні з ним. Незрозуміло тоді, чому урядовці практично не врахували положень документу, що є обов'язковим для виконання. Принаймні, якщо вищий орган виконавчої влади в процесі розробки Програми адаптації дійшов висновку щодо недостатньої актуальності окремих положень Концепції або невиправданості їх включення та подальшого розвитку в Програмі, необхідно було домагатися внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Фактичне ігнорування «наказів», прийнятих парламентом для уряду, дивує хоча б тому, що знову, як і протягом усього попереднього досвіду адаптації, ігнорується ключова роль законодавчого органу в цьому процесі. Хоча уявити собі адаптацію законодавства без налагодження активного діалогу та зворотного зв'язку між вищим виконавчим та законодавчим органами не видається можливим. Для прикладу зауважимо, що ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво, на яку посиляється Програма, і яка містить перелік пріоритетних сфер адаптації законодавства, потребує передусім трансформації існуючих або прийняття нових законів.

Загалом, від Програми очікували підвищення та належної регламентації ролі Верховної Ради України в активній стадії розробки законопроектів. Відзначимо, що ці очікування практично не справдилися: механізм євроекспертизи та роль у ньому парламенту виписані в проекті закону нечітко й потребують конкретизації. Включаючи й обов'язкове проведення парламентським Комітетом з питань Європейської інтеграції експертизи на відповідність праву ЄС законопроектів, які відносяться до пріоритетних сфер адаптації за статтею 51 УПС.

Виходячи з того, що Програма передбачалася як комплексний документ широкого спектру дії, незрозуміло, як саме має здійснюватися подальше нормопроєктування в нашій державі з огляду на дуже «скромний» опис ме-

ханізму євроекспертизи, що міститься в Програмі. Виходить, що за умови неможливості виконання її положень через повну відсутність у них належної методології процес створення в Україні нових норм фактично залишатиметься відстороненим від проголошеного загальнодержавного курсу на європейську інтеграцію.

Пропозиції щодо вдосконалення тексту законопроекту

Крім того, можна відмітити й недосконалість проекту з точки зору юридичної техніки його укладення: в тексті Програми зустрічаються терміни, яким не дається належного пояснення. Незавершений вигляд мають багато окремих положень Програми, що ніяким чином не сприяє її належній та ефективній реалізації. Більшість положень розділів IX, X, XI, де пропонуються практичні заходи досягнення цілей адаптації, практично нерозвинуті і більше схожі на декларацію про наміри, аніж на програму дій.

Практично, більша частина Програми має суто інформативний характер, і не має ніякого правового навантаження. Так, розділ II майже повністю складається з величезного переліку джерел нормативного регулювання ЄС. Хоча така деталізація є недоречною з точки зору самого європейського права. Оскільки воно не складається виключно зі статичних категорій і досі перебуває в процесі формування. Надмірна деталізація в цьому випадку сприяє лише потенційному обмеженню спектру законодавства ЄС, застосовного в процесі адаптації.

За усталеною традицією, в ЄС законодавство прийнято поділяти на окремі групи. Причому переважна більшість актів спрямована на досягнення мети та головних завдань об'єднання, визначених його установчими договорами. Принаймні таке формулювання зустрічається в актах законодавства ЄС. Подібну формулу, на нашу думку, варто було б застосувати й у процесі складення проекту. Натомість, запропонований авторами Програми підхід, за висловом Головного науково-експертного управління Верховної Ради, «є більш доречним у підручниках з Європейського права» і може лише навантажити текст додатковим нормативним матеріалом.

Окремої уваги потребує розділ VII Програми, присвячений розробці та змісту щорічних планів її виконання. Регламентація цього виключно важливого питання проектом є епізодично-оглядовою, тобто практично відсутні конкретні вимоги до щорічних планів виконання самої Програми, що породжує нові «білі плями» в законодавчому регулюванні, а також унеможливує ефективний

контроль за здійсненням процесу адаптації. До речі, в цьому питанні корисною є база, закладена Концепцією. Остання містить низку вимог, що стосуються розробки та практичної реалізації адаптаційних завдань. Зокрема, доцільно було б включити до щорічного плану виконання Програми положення щодо:

- * докладного опису законодавства України у відповідній галузі;
- * аналізу відповідного законодавства, політики та переліку актів Європейського Союзу, що мають враховуватися в процесі адаптації;
- * оцінки відповідності законодавства України законодавству Європейського Союзу;
- * визначення конкретних заходів з адаптації, включаючи перелік нормативно-правових актів, що підлягають розробці й впровадженню;
- * економічної, соціальної та політичної оцінки змін, що очікуються внаслідок адаптаційних заходів;
- * перспективних обсягів видатків на заходи з адаптації законодавства та ін.

Таким чином недосконалість та неконкретність регулювання на рівні Програми компенсувалася б детальною регламентацією в межах щорічних планів дії. Крім того, поряд з їх розробкою належало б одразу визначити витрати, необхідні для ефективної реалізації таких планів. Причому, на наше глибоке переконання, до визначення ЄС України як кандидата на вступ або асоціацію найбільш виправданим форматом удосконалення нашого законодавства мала б стати саме узгоджена з інституціями ЄС робота в рамках щорічних планів дії за пріоритетними напрямками (що, до речі, визначені в ст. 51 УПС). Принаймні, такі заходи мають бути ефективнішими за аморфне існування в українському законодавчому абстрактної програми без практичних шляхів реалізації. Крім того, завжди ефективнішим є контроль за виконанням чітко окреслених завдань.

Запропонована Кабінетом Міністрів Програма встановлює інституційний механізм виконання її положень. На практиці це виявляється у визначенні загальних функцій різних органів влади в процесі адаптації законодавства. Однак, окреслюючи загальні питання, проект не містить чіткого механізму взаємодії цих органів влади в процесі розробки та реалізації заходів щодо належної імплементації Програми.

Крім того, надмірною видається й кількість владних інституцій та посадових осіб різного рівня, що уповноважені безпосередньо здійснювати заходи з адаптації законодавства. Законопроектом їх передбачено не менше семи. Така кількість учасників процесу адаптації

може суттєво ускладнити сам процес, зробивши його заручником бюрократичних складнощів, що за відсутності чіткого механізму координації, неодмінно заведе його в глухий кут. Чисельність суб'єктів також фактично дозволяє їм уникати відповідальності за неналежне виконання адаптаційних завдань.

Ефективність здійснення будь-яких завдань дуже сильно залежить від організованості відповідного процесу. Відтак, величезне значення матиме виділення серед 5 органів виконавчої влади та посадових осіб од-

ного органу, що здійснював би координацію та керівництво в галузі адаптації, а також був би відповідальним за свою діяльність.

У Програмі фактично відсутні положення щодо моніторингу процесу її виконання. Вище вже вказано на деякі причини, що унеможливають його здійснення. До них додається також відсутність у законопроекті будь-яких санкцій або «натяків» на політичну відповідальність виконавців завдань з адаптації.

Можливо, заради запровадження системи контролю та розширення участі парламенту в процесі адаптації законодавства (як і інтеграційного процесу в цілому) варто було би включити питання ефективності реалізації Програми та щорічних планів до заходів, які проводяться в рамках Дня Уряду в парламенті, а також включити обов'язковим окремим розділом до Програми Уряду – за прикладом президентського Послання парламенту. Це має додати контрольованості процесу реалізації євроінтеграційних завдань виконавчою владою. Однак у будь-якому разі ефективність таких заходів прямо залежатиме від наявності чітко виписаних правил адаптації, яка за прийняття Програми без належних змін залежатиме передусім від політичної волі її виконавців так само, як у випадку з Концепцією.

ВИСНОВКИ

У сенсі комплексного підходу до питання адаптації вітчизняного законодавства до вимог ЄС Україна поки не здійснила кроків, які би дозволили говорити про який-небудь законодавчий прорив у цій галузі. Поданий Кабінетом Міністрів законопроект потребує подальшого глибокого опрацювання. Оскільки даний варіант Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу не сприяє досягненню кінцевої мети її укладення – гармонізації правової системи України з *acquis communautaire*.

Крім того, для прикладу відзначимо, що, починаючи процес гармонізації своїх національних законодавств безпосередньо з правовим доробком Співтовариства, наші західні сусіди, країни Центральної та Східної Європи, були офіційно визнані кандидатами на вступ та мали договір про асоціацію з ЄС. Натомість Україна поки що має визнання свого наміру інтегруватися до Євросоюзу з боку європейських інституцій. Відтак, адаптація не повинна розглядатися нашою державою як самоціль. Вона передусім слугує матеріалізованим досвідом нормативного регулювання Євросоюзу, який доцільно використовувати в процесі здійснення правової реформи в Україні.

Олег ЗАРУБІНСЬКИЙ,
перший заступник
Голови комітету
Верховної Ради
з питань Європейської
інтеграції

«ПРОЕКТ СУТТЄВО ДООПРАЦЬОВАНИЙ... НЕДОЛІКИ МАЙЖЕ ПОВНІСТЮ УСУНУТІ»

Перевагами проекту Програми можна вважати: чітко сформульовану мету адаптації, яка дає однозначну відповідь, наскільки глибоко та повно ми маємо імплементувати норми і стандарти ЄС; докладний термінологічний апарат, що розкриває внутрішню структуру правової системи Євросоюзу; усвідомлення необхідності існування в Україні спеціальної інституції, в якій мають бути зосереджені функції з інформаційного, методологічного, науково-аналітичного та експертного забезпечення адаптаційних процесів.

Основними недоліками внесеного Кабінетом Міністрів України проекту Загальнодержавної програми адаптації є: недостатньо чітко виписана роль в адаптаційних процесах Верховної Ради України, зокрема Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції; відсутність чіткого механізму первірки відповідності праву ЄС проектів законів та інших нормативно-правових актів. Ефективність інституційного механізму адаптації мало б підвищити також закріплення в законопроекті за спеціальною урядовою адаптаційною інституцією статусу урядового органу державного управління.

На сьогодні зазначений проект Програми суттєво доопрацьований та підготовлений на друге читання Комітетом Верховної Ради України з пи-

тань Європейської інтеграції. Згадані недоліки майже повністю усунуті. Окремим розділом (розділ IX) виписана роль Верховної Ради України в адаптаційному процесі, доволі чітко визначено стадії проходження проектів законів, які потребують перевірки на предмет відповідності нормам європейського права. Цим же розділом передбачені функції урядових органів на всіх етапах процесу адаптації. До тексту проекту, підготовленого на друге читання, включено також пункт про необхідність розробки Глосарію термінів права ЄС, що необхідно для адекватності їх розуміння та уніфікованого застосування у процесі адаптації, а також норму про запровадження єдиних вимог до перекладів актів *acquis communautaire* та створення централізованої системи їх перекладів.

Ще одним важливим моментом є те, що складовою частиною проекту Програми став перелік актів законодавства України та *acquis communautaire* Європейського Союзу в пріоритетних сферах адаптації, визначених Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Це значно полегшить процес адаптації українського законодавства до права ЄС.

**Геннадій
ДРУЗЕНКО,**

заступник голови
Центру європейського
та порівняльного
права при
Міністерстві юстиції
України

«ПРОЕКТ ПРОГРАМИ МАЄ ХАРАКТЕР РАМКОВОГО ДОКУМЕНТУ»

Під час Програми брався до уваги досвід нових країн-членів ЄС. Зокрема це стосується спеціальної урядової «адаптаційної» інституції (в законопроекті, який парламент прийняв за основу, це Центр європейського та порівняльного права, при підготовці законопроекту до другого читання народний депутат Р. Зварич вніс поправку замінити скрізь по тексту «Центр європейського та порівняльного права» на «урядовий орган державного управління в сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»). Це також стосується механізму перевірки законопроектів на відповідність *acquis communautaire*, який доволі чітко вписаний в редакції, яку будуть виносити на друге читання.

Проект Програми має характер рамкового документу, який визначає мету, основні терміни, інституціональний механізм адаптації законодавства, засади фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення виконання Програми. Проектом передбачено, що конкретні заходи з адаптації законодавства визначатимуться

щорічними планами заходів з виконання Програми. Такий підхід обумовлений тим, що законодавство України і законодавство Європейського Союзу динамічно розвивається, а тому планування конкретних заходів з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на середньо- та довгострокову перспективу є неречливим.

Сьогодні триває співпраця з парламентом у вдосконаленні Програми. Ми доволі плідно співпрацюємо з Комітетом з питань Європейської інтеграції. При підготовці проекту до 2-го читання були враховані пропозиції Центру європейського та порівняльного права щодо редакції розділу II «ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ», а також щодо заміни в більшості випадків терміну «законодавство Європейського Союзу» на «*acquis communautaire*», що більш адекватно відбиває сутність адаптаційного процесу. Також до проекту «повернуто» підготовлений Центром перелік актів законодавства України та *acquis communautaire* в пріоритетних сферах адаптації, що становить 421 стор.

Райнер ЛУКАС,
експерт Українсько-
європейського
консультативного
центру з питань
законодавства

«ВИДАЄТЬСЯ ДОЦІЛЬНИМ ВИЗНАЧИТИ ПРІОРИТЕТНІ СФЕРИ АДАПТАЦІЇ»

Суть адаптації полягає не лише в автоматичному перенесенні положень права ЄС до законів та підзаконних актів України. Ефективність адаптації визначається насамперед наявністю дієвих механізмів виконання прийнятих рішень. Якщо такі механізми будуть законодавчо визначені, Україна буде спроможна у повному обсязі адаптувати національне законодавство до європейського права.

Щодо стратегії адаптації, то необхідно відзначити: необхідною передумовою її здійснення є чітке розмежування сфер відання та відповідальності за проведення гармонізації між органами державної влади. Друга передумова: проведення кодифікації українського законодавства. У зв'язку з цим особливої ваги набуває питання чіткого розмежування сфер правовідносин, врегульованих, відповідно, нормами торговельного та приватного права. Третя передумова: залучення громадянського суспільства до процесу європейської інтеграції. Здійснення цього завдання буде можливим лише тоді, коли будуть створені достатні умови для розвитку громадських організацій, політичних партій, інших демократичних інститутів, а також розширення їхнього доступу до нормотворчого процесу.

Третій блок проблемних питань, пов'язаних з узгодженням норм українського та європейського права — проблеми методології адаптації. В Україні застосовується багатовекторний підхід у

цій сфері — узгодження відбувається в усіх сферах, визначених Угодою про партнерство та співробітництво. Натомість мені видається доцільним визначити пріоритетні сфери адаптації, інтерес у гармонізації яких існує як в Україні, так і в Європейському Союзі. Критерієм для визначення таких сфер, на мою думку, мають бути торговельні інтереси України на Спільному ринку. Я переконаний, що ключовими галузями законодавства, які слід привести у відповідність до норм та стандартів Євросоюзу, є сфера інтелектуальної власності, конкурентне та корпоративне право.

Темпи гармонізації українського права з правом Європейського Союзу суттєво залежать від визначення етапів гармонізації. Я цілком погоджуюсь з тим, що на початковому етапі цього процесу українське законодавство необхідно узгоджувати насамперед з директивами ЄС, зокрема тими, які визначають технічні умови та стандарти.

Для прикладу відзначимо, що країни Центральної та Східної Європи на першому етапі адаптації здійснювали її в межах загального курсу правових реформ і лише після офіційного визнання цих країн кандидатами на вступ вони за погодженням з інституціями Євросоюзу почали широкомасштабну імплементацію *acquis communautaire* до своїх правових систем.

«ПРО РОЗВИТОК АВТОМОБІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ»

№ 3677 від 13.10.2003 – на заміну проекту від 26.06.2003; автори – народні депутати Ю. Кармазін, В. Гуров, М. Рудьковський, Я. Сухий, О. Івченко, Г. Дашутін, О. Бабурін, І. Бастрига, В. Горбаль, В. Хомутильник, А. Семінога, Г. Самофалов; 20 листопада 2003 року ухвалений в першому читанні; відповідальний комітет – Комітет з питань фінансів і банківської діяльності.

Дмитро КОТЛЯР,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Державна підтримка, пряма чи непряма, окремих галузей промисловості є звичайною практикою для України. Вітчизняна автомобільна промисловість вже тривалий час користується особливим режимом сприяння. Саме ця галузь є об'єктом пильної уваги службовців Європейського Союзу та країн-членів Світової організації торгівлі, учасників переговорів зі вступу України до СОТ.

18 листопада 2003 року Президент України видав Указ «Про заходи щодо прискорення вступу України до Світової організації торгівлі», яким Кабінету Міністрів України, зокрема, доручено: 1) «активізувати роботу щодо гармонізації законодавства України, зокрема з питань розвитку автомобілебудівної промисловості України, з нормами і вимогами СОТ»; 2) «зупинити до законодавчого вирішення питання про механізм державної підтримки галузей економіки затвердження інвестиційних програм підприємств, які пов'язані з одержанням податкових, митних та інших пільг за процедурами, що не відповідають нормам і правилам угод СОТ».

Досвід невдалого протекціонізму

Перша масштабна державна підтримка українського автомобілебудування датується 1995 роком, коли постановами Верховної Ради від сплати акцизного збору та податку на додану вартість були звільнені обороти з реалізації легкових і вантажопасажирських автомобілів виробництва. Основними «вигододержувачами» пільг були Запорізький та Луцький автомобільні заводи. Проте, перші ж спроби надання преференцій не дали належного ефекту, більше того, вони навіть не змогли завадити різкому падінню автомобільного виробництва (див. таблицю 1).

Для виправлення ситуації з наднизькими обсягами виробництва й збуту в основного виробника (ЗАЗ) органи центральної та місцевої влади взялися залучати іноземного інвестора. Кращим та щедрішим у своїх обіцянках лобістом виявився корейський

концерн Daewoo Motors, який погодився інвестувати у спільне підприємство 150 млн. дол. США. У 1997 році уряд України підписав договір про створення СП «АвтоЗАЗ-Деу» з рівним розподілом акцій між сторонами (з українського боку співзасновником виступало ЗАТ «ЗАЗ», біля 80% акцій якого належало державі). Загальний 10-річний розмір інвестицій у проект мав скласти фантастичні 1,3 млрд. дол. США, а обсяг виробництва збільшитися до 230 тисяч автомобілів щороку.

Для реалізації проекту вдалося провести спеціальний закон («Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні» від 19.09.1997), який надавав СП цілий ряд податкових пільг на десять років – до 1 січня 2008 року (звільнення від ПДВ, ввізного мита, податку на прибуток тощо – детальніше див. далі). Пізніше, з квітня 1998 року, була введена заборона на ввезення автомобілів старше 5 років, а також на автомобілі вартістю менше 5 тис. дол. США. Проте, попри безпрецедентні протекціоністські заходи, виробництво автомобілів на СП не вийшло навіть на п'яту частину реальних потужностей заводу.

Серед причин провалу спільного проекту називають: 1) банкрутство корейського концерну; 2) недоліки маркетингової та рекламної кампанії (корейські моделі програвали за показником «ціна-якість» російським конкурентам); 3) відсутність необхідної сервісної мережі; 4) неграмотна протекціоністська політика (обмеження, встановлені для ввезення автомобілів, що були у вжитку, не зачепили нових, але відносно дешевих авто виробництва російського ВАЗ); 5) зловживання СП своїм, фактично, монопольним становищем шляхом встановлення необ'рунтованих цін на продукцію; 6) відсутність достатнього попиту на автомобілі, низька ємність ринку. При цьому схема виробництва була налагоджена так, що СП стало фактично прикриттям для вільного від податків та зборів імпорту корейських автомобілів на територію України, адже на АвтоЗАЗі здійснювалася проста крупновузлова зборка з комплектуючих, які завозились з Кореї.

Не спрацювала й заборона ввезення нено-

вих автомобілів (старше 5 років), оскільки одразу виникли кілька схем її уникнення (автомобілі проходили митну процедуру під виглядом окремих агрегатів; використовувались схеми виконання нерезидентом зобов'язань перед резидентом України шляхом поставки автомобілів; старі автомобілі завозились у режимі транзиту, тобто з наступним вивезенням з митної території). У результаті, установлені обмеження, не виконавши своїх завдань, призвели до суттєвих бюджетних втрат через скорочення обсягів легального імпорту. Кінець наведеним схемам поклали лише законодавчі зміни кінця 2001 року.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки автомобілебудівної промисловості України» від 15 листопада 2001 року поширив пільговий режим оподаткування на виробництво вантажних автомобілів та автобусів (мінімальний розмір інвестиції – 30 млн. дол.), виробництво комплектуючих виробів до автомобілів і автобусів (мінімальний розмір інвестиції – 10 млн. дол.); закріпив необхідність реєстрації в Кабінеті Міністрів інвестиційної програми для отримання відповідних преференцій; встановив вищі митні тарифи для імпорту автомобілів, що були у вжитку (ввізне мито для автомобілів до п'яти років збільшилось у два рази, понад п'ять років – у три рази). Крім того, заборону на ввезення автомобілів, що використовувались, було поширено лише на ті, що старше 8 років, та скасовано мінімальну вартість імпортованого автомобіля. У сукупності ці заходи дозволили реально захистити внутрішній ринок від масового ввезення старих автомобілів.

Від самого початку введення преференцій для вітчизняного автомобілебудування категорично проти таких заходів виступали представники Європейської Союзу, які небезпідставно вважають ці заходи такими, що суперечать вимогам СОТ і Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС і Україною. Скасування пільг зі стягнення непрямих податків, а також заборонених, згідно з угодами СОТ, субсидій є однією з вимог до України у переговорах про її приєднання до СОТ. Починаючи з 2000 року приведення системи державної підтримки автомобільної промисловості до вимог ЄС та СОТ згадується у багатьох офіційних документах, присвячених прискоренню інтеграції України в ЄС та приєднання до СОТ (Див.: Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо прискорення вступу України до Світової організації торгівлі» № 797/2001 від 05.09.2001; Послання Президента України до Верховної Ради України «Про

внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році»; План заходів щодо забезпечення вступу України до СОТ, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України № 325-р від 28.05.2003 р. тощо). Велика увага приділяється цьому питанню і в Спільному звіті про виконання Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною, складеному у березні 2003 року.

Останнім таким актом є Указ Президента №1132/2003 від 01.10.2003, який разом зі скасуванням постанови Кабінету Міністрів про затвердження інвестиційної програми Луцького автозаводу (з поясненням неефективності пільг, щоб будуть надані незначному виробництву) доручає уряду «підготувати та внести у двомісячний строк на розгляд Верховної Ради України законопроект про скасування Закону України «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні» та інших законодавчих актів щодо державної підтримки автомобілебудівної промисловості України як таких, що не відповідають нормам і принципам системи ГАТТ/СОТ». Характерною є тональність указу, що передбачає повне скасування закону, а не його приведення у відповідність до світових стандартів.

Спроби реформування законодавчої системи підтримки автомобілебудівної промисловості

Перша ініціатива зі скасування окремих пільг з'явилася ще влітку 2002 року, коли на розгляд парламенту народним депутатом В.Горбалем було внесено проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні» (№ 1235 від 18.06.2002). Пропонувалось скасувати пільги із плати за землю, ПДВ, прибуткового податку з дивідендів, скоротити пільговий період до 1 липня 2006 року (3 роки з часу набуття чинності відповідними положеннями), ввести диференційоване обкладення ввізним митом залежно від ступеня складання або виробництва автомобіля, тощо. Вводилось поняття крупно- та дрібновузлового (3 рівні) виробництва автомобілів, визначались терміни «автомобіль», «комплектуючі вироби до автомобілів», «запасні частини до автомобілів», тощо.

Через рік група народних депутатів підготувала проект закону «Про розвиток автомобільної промисловості України» (№ 3766 від 26.06.2003), яким крім скасування пільг із плати за землю та ПДВ, передбачалось: суттєве підвищення митних ставок на ввезення автомобілів та комплектуючих; встановлення ряду вимог до підприємств з ви-

робництва автомобілів та (або) комплектуючих виробів і запасних частин до них (додаткових до затвердження урядом інвестиційної програми); встановлення критеріїв визначення готовності автомобіля при його ввезенні на територію України та визначення країни походження автомобілів (комплектуючих, запасних частин); зміст і вимоги до інвестиційної програми. Основною ж характерною рисою проекту, крім скасування ряду пільг, стало збільшення митних тарифів на більшу частину номенклатури товарних позицій (автомобілів та комплектуючих до них) зі зростанням розміру ставок ввізного мита для автомобілів старшого віку (наприклад, 20% митної вартості для нових легкових автомобілів та 30% для автомобілів, що використовувались понад 5 років).

Невдовзі у парламенті було зареєстровано альтернативний до попереднього законопроект № 3677-1 від 02.07.2003, авторами якого виступили депутати В. Горбаль, В. Хомутинник, А. Семинога, Г. Самофалов. Ним, на відміну від проекту № 3677, пропонувалось замість прийняття нового законодавчого акту відкоригувати положення чинного Закону «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні». Законопроект переважно відтворював положення проекту № 3677 від 27.06.03 (зокрема, це стосується основних визначень, порядку затвердження інвестиційних програм, надання пільг з оподаткування прибутку і ввізного мита, скасування пільг із плати за землю та ПДВ). Одночасно, проектом № 3677-1 пропонувалось: ввести нові ставки акцизного збору на автотранспортні засоби; замінити специфічне ввізне мито на адвалерне з одночасним збільшенням як пільгової, так і повної ставки.

Авторам згаданих проектів вдалося узгодити власні позиції і в жовтні ц.р. у парламенті було зареєстровано новий проект закону, внесений на заміну раніше поданого проекту № 3677. Авторами нової редакції проекту від 13.10.2003 стали 12 народних депутатів, які представляють 9 парламентських фракцій та груп, як опозиційних, так і тих, кого відносять до парламентської більшості. Нова версія хоча й мало відрізнялась від попередньої (зразка 26 червня 2003 року), містила ряд нововведень. Так, повернулись пільги зі сплати акцизного збору, хоча й зі збільшенням мінімальної кількості автомобілів (з однієї тисячі до десяти), яка є необхідною для отримання права на звільнення від сплати акцизного збору з оборотів з реалізації автомобілів. Крім того, збільшення ставок ввізного мита на легкові автомобілі (як нові, так і ті, що використовувались) пропонується запроваджувати поступово – у два

етапи (до 31 грудня 2005 року та після) (детальніше про чинні та пропонувані ставки ввізного мита див. таблицю 2).

Крім узгодженого проекту № 3677, на розгляд Верховної Ради було також подано два інших подібного змісту. 29 жовтня 2003 року було зареєстровано проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки автомобілебудівної промисловості України», внесений народним депутатом В. Атрошенком (№ 4313), а 3 листопада народними депутатами А. Семиногою, Б. Беспалим та А. Шкілем внесено проект № 3677-2 «Про розвиток автомобілебудування в Україні». Слід звернути увагу, що народний депутат А. Семинога є також серед авторів проекту № 3677. Проект № 4313 пропонує такі зміни до Закону України «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні»: скасувати пільги зі сплати ПДВ; скасувати існуючий порядок звільнення від плати за землю, згідно з яким площа землі, що звільняється від оподаткування, визначається залежно від суми інвестицій; скасувати статтю 4, яка передбачає, що на підприємства з виробництва автомобілів, автобусів і комплектуючих виробів до них, які мають визначену законом інвестицію, не поширюються законодавчі акти, прийняті після набрання чинності цим Законом, що скасовують або скорочують пільги; ряд редакційних правок до статті 2 (стосується пільг з оподаткування).

Проект № 3677-2 структурно та змістовно майже ідентичний до узгодженого проекту № 3677, хоча й містить ряд суттєвих відмінностей, а саме: відсутні правила щодо визначення країни походження автомобілів, комплектуючих засобів і запасних частин до них. Сфера дії проекту таким чином не обмежується юридичними особами, які «поряд з іншими автомобілями та (або) комплектуючими виробами і запасними частинами обов'язково виготовляють автомобілі та (або) комплектуючі вироби і запасні частини до них, країною походження яких є Україна» (визначення зі статті 1 проекту №3677); вимога мати запис в статуті про те, що «виготовлення автомобілів та (або) комплектуючих виробів і запасних частин до автомобілів є основним видом діяльності», поширена на всі підприємства з виробництва автомобілів та (або) комплектуючих виробів і запасних частин (у проекті №3677 ця вимога передбачена лише для підприємств з виробництва автомобілів); відсутня вимога до підприємств із виробництва автомобілів та (або) комплектуючих виробів і запасних частин до автомобілів «реінвестувати протягом пільгового періоду отриманий від діяль-

ності прибуток у розвиток виробництва»; для створення потужностей для виробництва автомобілів та (або) комплектуючих виробів і запасних частин до них в разі їх відсутності відводиться п'ять років від дня затвердження інвестиційної програми (за проектом № 3677 – 3 роки); до інвестиційної програми обов'язково включається «програма виробництва», що містить мінімальні кількісні показники виробництва на кінець п'ятого року з часу затвердження інвестпрограми (не менше 10 тис. легкових автомобілів, не менше 1,5 тис. автобусів, не менше 1-1,5 тис. вантажних автомобілів на рік); зберігаються чинні положення Закону «Про оподаткування прибутку підприємств», що стосуються пільг підприємствам з виробництва автомобілів. Крім того, передбачається, що після закінчення п'ятирічного терміну звільнення від оподаткування прибутку встановлюється щорічна 25-відсоткова норма прискореної амортизації основних фондів – груп 1,2 і 3; вводяться нові ставки акцизного збору з автомобілів (від 0,02 до 1,5 євро за 1 см³). При цьому скасовується звільнення від обкладення акцизним збором оборотів з реалізації автомобілів, що виробляються українськими підприємствами (передбачена чинним Законом «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні»); встановлюється нульова ставка ввізного мита на двигуни для тракторів та комплектуючих виробів для автомобілів (кузови, мости, коробки передач, амортизатори підвіски, колеса, радіатори, інші вузли).

Порівняння положень згаданих законопроектів та чинного Закону «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні» у частині пільг зі сплати окремих податків і зборів наведено в таблиці 3.

Щодо урядового варіанту змін пільгового режиму оподаткування автопромисловості, то розробка проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо стимулювання автомобілебудівної промисловості)», який має передбачати «скасування податкових пільг з метою створення рівних умов суб'єктам підприємницької діяльності та поповнення доходної частини бюджету», значиться ще в Орієнтовному плані законопроектної роботи на 2003 рік. При цьому строком подання проекту на розгляд Кабміну зазначено лютий 2003 року. Пізніше цей строк було перенесено на червень. (План заходів щодо забезпечення вступу України до СОТ від 28.05.2003). У переговорах з членами Робочої групи з розгляду заявки України про вступ до СОТ уряд уже прозвітував про завершення підготовки одразу двох законо-

давчих ініціатив з довгими, але промовистими назвами:

– Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України з метою адаптації національного законодавства про стимулювання автомобілебудівної промисловості до положень Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною та правил СОТ;

– Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України щодо ставок імпортного мита та акцизного збору для деяких видів транспортних засобів та складових частин до них.

За наявною інформацією, ці проекти передбачатимуть: визначення нових критеріїв для надання преференцій підприємствам – виробникам автомобільної продукції; скасування таких пільг для національних виробників як звільнення від ПДВ, акцизного збору, плати за землю. Одночасно, уряд запропонує зберегти на 5-річний період (з моменту затвердження інвестиційної програми підприємства, але не довше 31 грудня 2008 року) такі преференції виробникам: 1) звільнення від сплати прибуткового податку на ту частину прибутку, що реінвестується у виробництво; 2) звільнення від сплати ввізного мита на товари, що використовуються у будівництві, реконструкції, технічному переоснащенні та модернізації виробництва.

Державні субсидії та вимоги СОТ і ЄС

Державна підтримка автомобілебудування залишається одним з каменів спотикання у двосторонніх відносинах України з ЄС, оскільки більшість преференцій, що надаються, є несумісними з положеннями Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (УПС). Остання, фактично, дублює основні положення системи угод СОТ щодо усунення бар'єрів у міжнародній торгівлі.

Чинним законодавством України (закони України «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні» (№ 535/97-ВР від 19.09.1997 зі змінами, внесеними Законом України №2779-III від 15.11.2001), «Про ставки акцизного збору і ввізного мита на деякі транспортні засоби» (№166/96-ВР від 24.05.1996 з наступними змінами), «Про податок на додану вартість», «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про єдиний митний тариф», «Про плату за землю» тощо) передбачено цілу систему пільг для підприємств автомобілебудівної галузі (див. таблицю 4).

Експерти Європейської Комісії стверджують, що зазначене законодавство передбачає

набір дискримінаційних переваг на користь однієї компанії («АвтоЗАЗ»), що суперечать УПС. Від самого початку введення нового законодавства про стимулювання автомобільної промисловості (1997 рік) представники ЄС вимагали скасувати такі положення (Спільний звіт про виконання Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною (березень 2003):

- вимогу про локалізацію виробництва;
- дискримінаційні звільнення від сплати податків (ПДВ, акцизного збору, плати за землю, прибуткового податку з підприємств);
- дискримінаційні звільнення від сплати ввізного мита;
- заборону на імпортування автомобілів, що використовувались.

Єдиними поступками з того часу стали послаблення заборони на ввезення автомобілів, що були у вжитку (з 5 до 8 років), скасування вимоги щодо локалізації, скасування мінімальної митної вартості імпортованих автомобілів. Не вплинуло навіть те, що ще в 1998 році ЄС розпочало процедуру врегулювання спору (відповідно до статті 96 УПС), проте через відсутність детальних положень про процедуру вирішення таких спорів результатів досягнуто не було (не в останню чергу через те, що українська сторона не призначила вчасно посередника зі свого боку).

Нижче наводимо перелік заходів підтримки автомобілебудування в Україні, що викликають стільки нарікань з боку міжнародних партнерів України.

1. Звільнення від акцизного збору оборотів з реалізації транспортних засобів та комплектуючих до них, що виробляються українськими підприємствами, суперечить статті III ГАТТ¹, яка передбачає національний режим щодо внутрішнього оподаткування та регулювання. Це означає, що українським законодавством допускається дискримінація товарів іноземного виробництва у частині обкладення акцизним збором.

Так само, це положення не відповідає статті 15 УПС, відповідно до якої «вироби, що походять з території однієї Сторони і імпортуються на територію іншої Сторони, не підлягають, безпосередньо чи опосередковано, ніякому внутрішньому оподаткуванню чи іншим внутрішнім зборам, що перевищують ті, які застосовуються, безпосередньо чи опосередковано, до подібних вітчизняних виробів».

2. ПДВ. Нульова ставка податку на додану вартість для операцій з продажу автомобілів власного виробництва резидентів України викликає сумніви на предмет

відповідності одразу двом угодам СОТ, а саме – Угоді про інвестиційні заходи, пов'язані з торгівлею (TRIMS²), та Угоді про субсидії та компенсаційні заходи³.

Щодо першої, то стаття 2 TRIMS забороняє застосування інвестиційних заходів, які суперечать статтям III (Національний режим) та XI (Скасування кількісних обмежень) ГАТТ. Існування норми щодо нульової ставки ПДВ призводить до того, що автомобілі, які імпортуються в Україну з інших держав, підлягають оподаткуванню за ставкою, що перевищує ставку оподаткування, яка застосовується до автомобілів вітчизняного виробництва. Це так само не узгоджується зі статтею 15 УПС, що передбачає національний режим оподаткування.

Звільнення від сплати ПДВ з операцій з ввезення товарів, які використовуються українськими підприємствами з виробництва автомобілів, автобусів і комплектуючих виробів до них, може розглядатися як адресна субсидія. У разі завдання шкоди автомобілебудівному сектору ЄС така субсидія може створювати підстави для вжиття компенсаційних заходів (компенсаційне мито) щодо українських товарів. Застосування компенсаційних заходів щодо субсидованого імпорту регулюється ст. 19 УПС.

Крім того, звільнення від сплати ПДВ підпадає під визначення субсидії відповідно до статті I Угоди про субсидії та компенсаційні заходи. А нульова ставка ПДВ з продажу автомобілів національного виробництва може розглядатися як заборонена субсидія відповідно до статті 3.1(b) Угоди, оскільки передбачає надання субсидії, обумовленої використанням вітчизняного товару.

3. Звільнення від плати за землю, ввізного мита, зменшення бази оподаткування прибутковим податком з підприємств. Зазначені преференції також не узгоджуються з основоположними принципами ГАТТ 1994 – режимом найбільшого сприяння⁴ (стаття I) та національним режимом торгівлі⁵ (стаття III), підпадають під дію Угоди про субсидії та компенсаційні заходи, а також суперечать вимогам Угоди про інвестиційні заходи, пов'язані з торгівлею (TRIMS). Одночасно, ці пільги не узгоджуються з відповідними статтями УПС (статті 10 та 15).

На підставі аналізу відповідності чинного законодавства про стимулювання українського автомобілебудування вимогам СОТ та УПС, а також його порівняння з аналогічними положеннями проекту закону «Про розвиток автомобільної промисловості України» (№ 3677 від 13.10.2003), можемо зробити **висновок про те чи відповідають**

¹ Генеральна угода з тарифів та торгівлі (ГАТТ), редакція 1994 року.

² Agreement on Trade-Related Investment Measures.

³ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures

⁴ Недискримінаційне ставлення стосовно імпорту чи експорту з будь-якої чи в будь-яку країну(у) порівняно з іншими країнами.

⁵ Недискримінаційне ставлення до імпортованих товарів, тобто надання останнім не менш сприятливого режиму, ніж товарам національного виробництва.

запропоновані в законопроекті заходи з підтримки автомобільної промисловості зобов'язанням України перед Європейським Союзом та партнерами по переговорах зі вступу до СОТ.

1. Запропоновані проектом положення щодо правил визначення країни походження товарів цілком узгоджуються з Угодою СОТ про правила походження.

2. Скасування пільг зі сплати податку на додану вартість та плати за землю узгоджується з положеннями базових угод СОТ (Угоди про інвестиційні заходи, пов'язані з торгівлею, Угоди про субсидії та компенсаційні заходи).

3. Залишення преференцій, пов'язаних зі звільненням від сплати ввізного мита, сплати прибуткового податку та акцизного збору розглядатимуться представниками ЄС та країн-членів СОТ як невідповідність взятим зобов'язанням з приведення законодавства до вимог УПС та угод СОТ.

4. Кількаразове збільшення ставок ввізного мита на легкові автомобілі, їх агрегати може розглядатись як тимчасовий захід перехідного періоду для захисту внутрішнього ринку, що має бути зафіксований в двосторонніх домовленостях про тарифні уступки з країнами-учасницями Робочої групи з розгляду заявки України про вступ до СОТ. У цьому відношенні існує ризик того, що запропоновані розміри митних ставок суперечитимуть досягненим урядом домовленостям щодо взаємного доступу до ринків та узгодження тарифної політики (адже, на поточний момент узгоджено більше 95% тарифних ліній товарної номенклатури, при цьому інформація щодо узгоджених тарифних ставок у відкритих джерелах відсутня).

У свою чергу, представники Європейського Союзу, з одного боку, висловлюючи занепокоєність підвищенням імпорتنих тарифів до 30 відсотків на легкові автомобілі та двигуни до них, погоджуються визнати необхідність встановлення таких захисних бар'єрів, але за умови їх тимчасовості (не

більше трьох років або до моменту приєднання України до СОТ, залежно від того, яка подія відбудеться раніше)⁶.

Крім того, слід зазначити, що запропоновані законопроектом № 3677 ставки ввізного мита на автомобільну продукцію узгоджуються з Концепцією трансформації митного тарифу України на 1996-2005 роки відповідно до системи ГАТТ/СОТ⁷. Так, законопроект відображає такі положення Концепції: граничний рівень ставок ввізного мита на промислові товари встановлюється в розмірі 30 відсотків їхньої митної вартості; низькі ставки ввізного мита на сировину, середні – на напівфабрикати та високі – на готову продукцію; високі ставки ввізного мита на предмети розкоші й автомобілі. Крім того, Концепція передбачає, що в ході трансформації митного тарифу України має враховуватися процес реструктуризації найважливіших галузей економіки України шляхом застосування до товарів, імпорт яких призводить або може призвести до заподіяння серйозної шкоди галузі національного виробництва, високих ставок ввізного мита з визначенням терміну у межах перехідного періоду, який необхідний для приведення цих ставок у відповідність з вимогами ГАТТ/СОТ.

⁶ Спільний звіт про виконання Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною (березень 2003).

⁷ Затверджена Указом Президента України № 255/96 від 06.04.1996.

ВИСНОВКИ

- 1) Чинна система державної підтримки вітчизняної автомобільної промисловості не відповідає зобов'язанням України, що випливають з Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною, а також вимогам угод Світової організації торгівлі.
- 2) Запропоновані проектом № 3677 зміни до системи зазначених заходів підтримки в цілому наближають законодавство України до стандартів ЄС та СОТ, проте цілий ряд заходів не узгоджується з положеннями Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною і не відповідає нормам базових угод Світової організації торгівлі.
- 3) Запропоноване проектом № 3677 кількаразове підвищення ставок митних зборів при імпорті легкових автомобілів та окремих автомобільних агрегатів може бути визнане достатнім та ефективним заходом підтримки національного автомобілебудування у перехідний період його становлення на умовах ринкової конкуренції.

Таблиця 1. Обсяги виробництва автомобільної промисловості України (шт.)*

	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Вантажні автомобілі	27680	11741	6492	4164	3386	4768	7769	11185	6747	2340
Легкові автомобілі	155623	93591	58721	6940	1973	25844	9723	17137	26247	43528
Автобуси	12628	3331	2165	1034	1737	2404	2001	3547	2398	2040

* Джерело - Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році".

Таблиця 2. Ставки ввізного мита на окремі види автомобілів

Опис товару	Чинні	Проект № 3677 від 13.10.2003	з 01.01.2004 до 31.12.2005
Легкові автомобілі з робочим об'ємом циліндрів до 1000 см ³ , нові	0,05 євро за 1 см ³	15%	12%
що використовувались до 5 років	0,1 євро за 1 см ³	20%	20%
що використовувались понад 5 років	0,15 євро за 1 см ³	30%	30%
Легкові автомобілі (1000 -1500 см ³), нові	-	15%	12%
що використовувались до 5 років	0,2 євро за 1 см ³	20%	20%
що використовувались понад 5 років	0,3 євро за 1 см ³	30%	30%
Легкові автомобілі (1500-2200 см ³), що використовувались до 5 років	0,2 євро за 1 см ³	20%	20%
Легкові автомобілі (1500-2200 см ³), що використовувались понад 5 років	0,3 євро за 1 см ³	30%	30%
Легкові автомобілі (2200-3000 см ³), що використовувались до 5 років	0,8 євро за 1 см ³	20%	20%
Легкові автомобілі (2200-3000 см ³), що використовувались понад 5 років	1,2 євро за 1 см ³	30%	30%
Легкові автомобілі з робочим об'ємом циліндрів понад 3000 см ³ , нові	0,8 євро за 1 см ³	20%	20%
що використовувались до 5 років	1,6 євро за 1 см ³	25%	25%
що використовувались понад 5 років	2,4 євро за 1 см ³	30%	30%

Таблиця 3. Порівняння пільгового режиму оподаткування.

	Закон "Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні"	Проект №3677 від 13.10.2003	Проект № 3677-2 від 03.11.2003	Проект № 4313 від 29.10.2003
Акцизний збір	+	+	-	+
ПДВ	+	-	-	-
Податок на прибуток	+	+	+	+
Ввізне мито	+	+	+	+
Плата за землю	+	-	-	+

"+" позначає наявність пільг зі сплати податку (збору); "-" позначає відсутність пільг зі сплати податку (збору).

Таблиця 4. Порівняння основних характеристик чинного та пропонованого проектом № 3677 режимів оподаткування

	Закон "Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні", Закон "Про ставки акцизного збору і ввізного мита на деякі транспортні засоби"	Проект Закону України "Про розвиток автомобільної промисловості України" (№ 3677 від 13.10.2003)
Акцизний збір	Звільнено обороти з реалізації легкових, вантажно-пасажирських автомобілів і мотоциклів, що виробляються українськими підприємствами (умова - виробництво не менше 1000 шт. автомобілів або 1000 шт. мотоциклів на рік). Звільнено комплектуючі, з яких на українських підприємствах виробляються зазначені транспортні засоби. Термін дії - до 1 січня 2007 року.	Звільнено обороти з реалізації легкових, вантажно-пасажирських автомобілів і мотоциклів, що виробляються українськими підприємствами (умова - виробництво не менше 10 000 шт. автомобілів або 1000 шт. мотоциклів на рік). Збережено звільнення комплектуючих, з яких на українських підприємствах виробляються зазначені транспортні засоби. Термін дії - до 31 грудня 2008 року.
ПДВ	Звільнено операції із ввезення товарів в Україну, які використовуються для будівництва і виробничої діяльності підприємств з виробництва автомобілів і запчастин до них (умова - наявність інвестиції у зазначене підприємство в обсязі не менше 150 млн. дол. США). Термін дії - до 1 січня 2008 року. Нульова ставка податку для операцій з продажу автомобілів власного виробництва резидентів України (умови - наявність інвестиції не менше 150 млн. дол. США та зареєстрованої в Кабінеті Міністрів інвестиційної програми). Вимога поступової локалізації виробництва складових частин автомобіля на митній території України (до не менше 70% кошторисної вартості автомобіля). Термін дії - до 1 січня 2008 року.	Преференції відсутні.
Податок на прибуток	Звільнення від оподаткування сум коштів, які спрямовуються на погашення кредитів, отриманих для реалізації інвестиційної програми, реінвестуються підприємством у розвиток власного виробництва та виробництво матеріалів і комплектуючих виробів для автомобілебудування, а також на суму нарахованих та сплачених засновникам дивідендів, які реінвестуються ними на ці ж цілі. Звільнення від сплати податку на дивіденди у разі реінвестування їх у розвиток виробництва. (Умови - наявність інвестиції не менше 150 млн. дол. США та зареєстрованої в Кабінеті Міністрів інвестиційної програми). Термін дії - до 1 січня 2008 року.	Звільнення від сплати податку податку на прибуток підприємства на частину прибутку, яка реінвестується у будівництво, реконструкцію, технічне переобладнання та модернізацію виробництва автомобілів, комплектуючих виробів і запасних частин до них. Термін дії - до 31 грудня 2008 року.
Ввізне мито	Не справляється при ввезенні на митну територію України товарів (включаючи машинокомплекти), які використовуються для будівництва і виробничої діяльності підприємств з виробництвом автомобілів і запасних частин до них (умова - наявність інвестиції у зазначене підприємство в обсязі не менше 150 млн. дол. США). Термін дії - до 1 січня 2008 року.	Не справляється при ввезенні на митну територію України підприємствами з виробництва автомобілів та (або) комплектуючих виробів і запасних частин до автомобілів товарів і комплектуючих виробів, які використовуються цими підприємствами для виробництва автомобілів, країною походження яких є Україна, а також для будівництва, реконструкції, технічного переобладнання та модернізації виробництва Термін дії - до 31 грудня 2008 року.
Плата за землю	Звільнення від сплати для підприємств з виробництва автомобілів і запчастин до них (умова - наявність інвестиції у зазначене підприємство в обсязі не менше 150 млн. дол. США). Площа землі, що звільняється від оподаткування земельним податком, визначається із розрахунку суми інвестиції у грошовій формі до статутного фонду таких підприємств на 1 га площі землі, яку вони займають, еквівалентній 400 тисячам доларів США. Термін дії - до 1 січня 2008 року.	Преференції відсутні.

Таріел ВАСАДЗЕ,
народний депутат
України,
почесний президент
корпорації «УкрАвто»

«ПРОПОНОВАНІ ЗАХОДИ СТИМУЛЮВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО АВТОМОБІЛЕБУДУВАННЯ Є МІНІМАЛЬНО ПРИЙНЯТНИМИ»

Необ'рунтовано поспішне скасування преференцій і пільг, наданих автомобілебудівним підприємствам, без застосування необхідних компенсаційних заходів матиме катастрофічні наслідки не лише для автомобільної індустрії, але й для економіки України в цілому. Розв'язання проблеми методом «шокової терапії» призведе до повного знищення вітчизняного автомобілебудування, відштовхне з промисловості всіх інвесторів та спричинить соціальний вибух у суспільстві, адже тисячі працівників автомобільних заводів залишаться без роботи. І все це в той час, коли автомобільна промисловість, завдяки послідовній підтримці з боку держави і, в першу чергу, дії Закону України «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні», навколо якого останнім часом точиться стільки дискусій і суперечок, тільки-но починає підніматися після десятирічної кризи.

Не можна не погодитися, що не всі чинні на сьогодні пільги відповідають міжнародному законодавству та нормам економічної діяльності й торгівлі. Під час переговорів із Європейською Комісією щодо інтеграції України до ЄС питання про скасування таких пільг в автомобілебудуванні порушувалося не раз, оскільки їх вважають дискримінаційними стосовно іноземних виробників.

Оскільки Україна обрала шлях інтеграції до європейського співтовариства, а питання про вступ до СОТ на сьогодні є фактично вирішеним, нагальним питанням для держави є адаптація національного законодавства до принципів і норм ГАТТ/СОТ і ЄС. Це стосується, звичайно ж, і законодавства, що регулює автомобілебудування та автомобільний ринок. При цьому політика щодо впровадження змін у законодавстві повинна бути достатньо виваженою та орієнтованою на забезпечення сталого розвитку виробництва, сприяння залученню інвестицій та соціально-економічному зростанню.

У міжнародній практиці прийнято, що в межах підтримки внутрішнього виробника уряди держав (у т.ч. ЄС) не лише надають підприємствам податкові та інші пільги, але й виділяють для розвитку автомобільної промисловості цільові багатомільйонні гранти. Можна згадати такі компанії-гіганти, як Volkswagen і GM-Opel, яким було виділено гранти на суму 115 і 570 млн. доларів відповідно на виробництво автомобілів у Східній Німеччині, включаючи кошти на розвиток виробництва колишніх марок Trabant і Wartburg. Компанія Fiat одержала два гранти на загальну суму 1,7 млрд. доларів для підприємств з виробництва автомобілів та двигунів в Італії тощо.

Утім, підтримка – це не лише надання пільг чи прямих дотацій. Підтримувати – значить створювати такі умови для діяльності підприємств, щоб останні мали змогу самостійно працювати

й розвиватися. Крім того, держава повинна усвідомлювати необхідність надання підприємствам певного часового періоду для становлення, протягом якого для підприємств повинні бути доступними і дешеві кредитні ресурси, і можливості для залучення ефективних інвесторів. При цьому надання податкових або інших пільг і преференцій слід розглядати як додаткові методи стимулювання розвитку підприємств, а протекціоністську політику стосовно імпортової продукції (наприклад, високі ставки ввізного мита) – як засіб захисту національного ринку та стимулювання іноземних інвесторів до відкриття виробництва всередині країни.

Отже, щодо заходів стимулювання автомобілебудівних підприємств, то їх треба не просто необ'рунтовано скасовувати, а послідовно адаптувати до міжнародних норм і процедур. Саме таку політику має вести Україна, щоб, з одного боку, уникнути суперечок на міжнародній арені, а з іншого – зберегти сприятливі умови для збереження та розвитку власної промисловості.

У законопроекті № 3677 закладено принципи та методи захисту внутрішнього автомобільного ринку, які повністю відповідають міжнародним нормам і правилам економічної діяльності й торгівлі. Він був безпосередньо розроблений на виконання домовленостей між Україною та Європейською Комісією, сформульованих у Плані заходів з адаптації законодавства України щодо стимулювання автомобільної промисловості до положень Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом (УПС) і норм Світової організації торгівлі (СОТ). Проект відповідає і нещодавньому Указу Президента України № 1132/2003, яким визначено необхідність адаптації законодавства щодо автомобілебудування до норм ГАТТ/СОТ і ЄС.

Чинний Закон України «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні» зупиняє дію для всіх підприємств, окрім тих, які вже одержали пряму інвестицію в грошовій формі, зареєстрували інвестиційну програму і яким надані преференції за названим Законом (ЗАТ «Запорізький автомобілебудівний завод», ВАТ «Львівський автобусний завод»). Це відповідає рекомендаціям Європейської Комісії та положенням міжнародної Угоди про субсидії та компенсаційні заходи, де, по-перше, передбачено надання тимчасових «заборонених субсидій» тим підприємствам, які їх одержали за чинним законодавством, на весь період дії чинного законодавства, а по-друге – дозволено країнам з перехідною економікою застосовувати програми та заходи, необхідні для переходу від планово-централізованої до ринкової економіки вільного підприємництва.

Проектом встановлюються прийняті в міжнародній практиці умови надання підприємствам державних пільг і преференцій – пільга зі сплати ввізного мита на комплектуючі вироби і матеріали та пільга з оподаткування податком на прибуток тієї частини прибутку, що реінвестується у виробництво. Надання таких преференцій розраховано на перехідний період, необхідний підприємствам автомобілебудування для відродження та забезпечення конкурентоспроможності технічного рівня виробництва та рівня продукції. Ці пільги повністю відповідають нормам СОТ і положенням УПС і рекомендовані Україні європейськими фахівцями для застосування як механізму державної підтримки внутрішнього автовиробника.

Основним критерієм для стимулювання і, зокрема, для надання пільг за проектом є виготовлення автомобілів та/або комплектуючих виробів походженням з України, тобто таких, у яких частка вироблених в Україні комплектуючих і матеріалів перевищує 50% та під час виготовлення яких виконуються визначені виробничі та технологічні операції. Введення такого критерію орієнтує розвиток автомобільної галузі на освоєння внутрішнього та зовнішніх ринків і визначає концепцію еволюції автомобілебудівного підприємства до дрібноузлового та повномасштабного виробництва автомобілів.

Передбачені проектом методи захисту внутрішнього автомобільного ринку також повністю відповідають міжнародній практиці, нормам ЄС і ГАТТ/СОТ. Так, за світовим досвідом, чи не найдієвішим захистом ринку є встановлення високого ввізного мита на імпорту продукцію. Проектом передбачено збільшення ставок ввізного мита на нові легкові автомобілі до 15% (з 1 січня 2006 року – 12%), а на комплектуючі вироби до автомобілів (двигуни, кузови) – до 20% (пільгова, повна); на автомобілі, які були в користуванні до 5 років – до 20%, а віком більше 5 років – до 30%. Європейська Комісія листом № D 2488 від

3.03.2003 року погодила тимчасове підвищення Україною імпортного мита на легкові автомобілі до рівня 30 %.

Заходи стимулювання автомобілебудівних підприємств і методи захисту внутрішнього автомобільного ринку, що містяться в проекті, є можливо й недостатніми, але мінімально прийнятними для України. Положення проекту забезпечують уникнення подальших протиріч із ЄС і СОТ, запроваджують прийняті в світовій практиці методи державного стимулювання виробництва, сприяють покращенню інвестиційного клімату в автомобільній галузі та забезпечують достатній рівень захисту ринку методами тарифного регулювання.

При цьому слід зауважити, що лише комплексний підхід до регулювання автомобільної промисловості та ринку, який повною мірою втілений у проекті, може дати позитивний ефект. Якщо виключити з проекту принаймні одне з ключових положень, наприклад, про критерії визначення країни походження автомобілів і комплектуючих чи про підвищення ставок ввізного мита до оптимального рівня, наслідком може стати падіння виробництва в автомобілебудівній галузі, зменшення надходжень до держбюджету і втрата тисяч робочих місць у кількох галузях промисловості.

У підсумку, хотів би зазначити, що ухвалення проекту Закону «Про розвиток автомобільної промисловості України» є надзвичайно важливим для України в цілому та автомобілебудівній галузі зокрема. Тисячі людей, що працюють на автомобільних підприємствах, з нетерпінням очікують рішення Верховної Ради, адже саме цей проект має визначити подальшу долю та перспективи українського автомобілебудування. Особисто підтримуючи проект, щиро сподіваюся, що переважна більшість народних депутатів поділяє мою думку та зробить усе можливе для найшвидшого його ухвалення.

«ПРО ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ»

На розгляд Верховної Ради подано: 1) проект Закону України «Про вибори Президента України», поданий народним депутатом М. Рудьковським; 2) проект Закону України «Про вибори Президента України», поданий народними депутатами Ю. Ключковським та М. Катеринчуком; 3) проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» (щодо фінансування та здійснення передвиборної агітації), внесений народним депутатом М. Томенком.

Денис КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Про чинний Закон «Про вибори Президента України»

Більшість положень ухваленого у 1999 році Закону «Про вибори Президента України» не враховують проблем застосування виборчого законодавства, що проявилися під час виборів 2002 – 2003 років. Серед основних недоліків чинного Закону України «Про вибори Президента України» варто виділити такі:

- * Право висунування кандидатів надано політично безвідповідальним зборам виборців. Самовисунування кандидатів не передбачено.
- * Територіальні виборчі комісії утворюються не ЦВК, а обласними радами, дільничні - сільськими, селищними та міськими радами.
- * Законом лише рамково врегульовано процедуру оскарження рішень, дій та бездіяльності учасників виборчого процесу.
- * Передбачений Законом порядок складання та уточнення списків виборців уможливує багаторазове включення до таких списків одного громадянина, осіб, які не мають права голосу.
- * Однією з підстав для прийняття рішення про реєстрацію кандидата є подання претендентом у кандидати підписних листів з визначеною кількістю підписів виборців на свою підтримку. Однак необхідність такої підстави на практиці заперечується і численними порушеннями під час збору підписів, і тим, що кількість зібраних підписів аж ніяк не свідчить про реальний рівень підтримки кандидата виборцями.
- * Передбачений Законом порядок та предмет перевірки відомостей, що містяться у деклараціях про доходи кандидатів, створює реальну можливість прийняття необґрунтованих рішень про скасування реєстрації кандидатів.
- * Передвиборна агітація розпочинається не за певний строк до дня проведення виборів, а з моменту реєстрації кандидатів. Закон не визначає поняття політичної реклами, не регулює розміщення зовнішньої політичної реклами, не забезпечує рівного доступу

кандидатів до недержавних засобів масової інформації.

- * Граничний обсяг витрат коштів виборчого фонду кандидата визначено у 1700000 грн, внесок до виборчого фонду обмежено 1700 грн. Недостатньо чітко врегульовано порядок фінансування витрат на виборчу кампанію за рахунок коштів виборчого фонду; створено умови для «тіньового» фінансування виборчих кампаній.
- * Статус офіційних спостерігачів поширено лише на спостерігачів від кандидатів, від партій (блоків), зборів виборців, іноземних держав і міжнародних організацій.
- * Потребує удосконалення порядок проведення голосування (у тому числі – за межами приміщення для голосування), підрахунку голосів.
- * Закон не встановлює чіткої відповідальності суб'єктів виборчого процесу, порядку оскарження незаконних рішень виборчих комісій (у тому числі – в апеляційному та касаційному порядку).

Проект Закону України «Про вибори Президента України»

№ 2047-1 від 18.08.2003 року; автор – народний депутат М. Рудьковський; відповідальний комітет – Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Сутність пропонованих змін

1. Право висунування кандидатів у Президенти надано партіям, виборчим блокам, зборам виборців, а також дозволено самовисунування.

2. Територіальні виборчі комісії формує ЦВК, дільничні – територіальні виборчі комісії за поданнями кандидатів. Кожен кандидат має право на пропорційну частку керівних посад у всіх територіальних та дільничних виборчих комісіях країни.

3. Виборчий фонд кандидата має один накопичувальний рахунок, на який надходять кошти для фінансування виборчої кампанії, а

також поточні рахунки, з яких здійснюється фінансування витрат на виборчу кампанію. Витрачання коштів здійснюється у безготівковій і готівковій формі.

4. Розмір виборчого фонду не обмежується. Добровільний разовий внесок фізичної особи до виборчого фонду одного кандидата не може перевищувати п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Юридичні особи не можуть робити внески до виборчих фондів.

5. Умовою реєстрації кандидата є збірним 500 тисяч підписів виборців, у тому числі не менше ніж по 17 тисяч підписів у кожному із двох третин регіонів України, а також внесення застави у розмірі тридцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (510 тисяч грн.).

6. Можливість проведення теледебатів між кандидатами (між 19 та 23 годинами, у безперервному ефірі за участю не більше 2 кандидатів).

7. Більш чітко, порівняно з чинним Законом, врегульовано порядок реєстрації кандидатів, здійснення передвиборної агітації, проведення голосування та підрахунку голосів. Загалом, відповідні положення повністю відтворюють зміст аналогічних статей проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (реєстраційний № 3425).

Зауваження до проекту

Серед основних позитивів проекту – чіткіша, порівняно з чинним Законом регламентація організації та проведення виборів, зокрема – в частині формування виборчих комісій, проведення передвиборної агітації, визначення повноважень територіальних та дільничних виборчих комісій, порядку складання та уточнення списків виборців на закордонних і особливих дільницях, голосування та підрахунку голосів.

Водночас, проект розв'язує лише окремі проблеми, які виникали під час організації та проведення президентських виборів 1999 р., парламентських 2002 та повторних виборів народних депутатів в окремих одномандатних округах у 2002-2003 рр.

1. Зокрема, на нашу думку замість принципу пропорційного розподілу керівних посад в ТВК та ДВК між кандидатами доцільно передбачити принцип рівного представництва від кандидатів.

2. Потребує удосконалення пропонований проектом порядок організації роботи виборчих комісій. Доцільно передбачити, що засідання виборчої комісії є не основною (як передбачено ст. 28 проекту), а єдиною формою її роботи; дозволити участь у засіданнях комісій не лише довірених осіб, офіційних

спостерігачів кандидатів, спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, представників ЗМІ, але й громадських організацій з всеукраїнським статусом, що здійснюють моніторинг дотримання законодавства під час виборчих кампаній.

4. Пропонований проектом порядок формування та використання коштів виборчих фондів не підвищує прозорості фінансування виборів, уможливує виникнення ситуації, за якої сума коштів, витрачених на виборчу кампанію кандидата може стати вирішальним чинником його перемоги. Зокрема, невиправданим, на наш погляд, є скасування граничної суми витрат кандидатів (на нашу думку, слід підвищити передбачений чинним Законом ліміт витрат до 5 грн на одного зареєстрованого виборця). Проект не містить механізму недопущення фінансування виборчих кампаній з інших, ніж виборчий фонд, джерел (благодійних фондів, здійснення агітації від власного імені і за власний рахунок третьої особи на користь кандидата тощо). Проект не передбачає звітності кандидатів про джерела формування, обсяги і напрями використання коштів виборчих фондів, доступу громадськості до відповідної інформації.

5. На нашу думку, варто дозволити юридичним особам робити внески до виборчого фонду, оскільки профінансувати кампанію лише за внески фізичних осіб неможливо, а отже згадана заборона реально створює підстави для «тіньового» надходження коштів. Так само як і передбачений проектом дозвіл на покриття витрат за рахунок готівкових коштів.

6. Пропонований порядок формування списків виборців фактично відтворює відповідні норми Закону «Про вибори народних депутатів України», а відтак – робить можливим включення одного виборця до різних списків, включення до списків померлих, неповнолітніх, недієздатних осіб тощо.

7. Щодо порядку реєстрації кандидатів, то, по-перше, проект ставить у нерівне становище кандидатів, висунутих партією (блоком) і кандидатів, висунутих зборами виборців – перші повинні зібрати достатню кількість підписів виборців на свою підтримку і, крім того, внести виборчу заставу (перерахування суми застави здійснюється партією (блоком); кандидати ж від зборів виборців повинні подати лише підписні листи. По-друге, зберігає як підставу реєстрації кандидата збір підписів виборців на його підтримку, хоча необхідність такої підстави досі не підтверджувалася практикою виборчого процесу. По-третє, проект не містить дієвих ме-

ханізмів вирішення проблеми скасування рішення про реєстрацію кандидата за 1-2 дні до проведення виборів (хоча відповідна практика в ході повторних виборів в одномандатних округах у 2002 – 2003 рр. стала досить поширеною).

8. Потрібно доопрацювати положення проекту, якими регламентується порядок проведення передвиборної агітації. Зокрема, доцільно передбачити норму, згідно з якою аудіовізуальні та друковані ЗМІ повинні оприлюднювати не лише розцінки вартості ефірного часу та друкованих площ, а також і фактичний обсяг наявного часу та друкованих площ, які можуть бути надані для розміщення матеріалів передвиборної агітації кандидатів.

9. Поза межами регулювання проекту опинилась і низка інших проблем, пов'язаних зі здійсненням перевибірної агітації (визначення понять «політичної реклами», «соціальної реклами» тощо).

Проект Закону України **«Про вибори Президента України»**

2047 від 08. 09. 2003 року, автори – народні депутати Ю. Ключковський та М. Катеринчук, відповідальний комітет – Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Сутність пропонованих змін

1. Висувати кандидатів дозволено лише партіям, зареєстрованим не пізніше 1 року до дня виборів, а також виборчим блокам політичних партій (до складу яких входять партії, зареєстровані за 1 рік до дня виборів).

2. Територіальна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією за поданнями (не більш як на дві особи) центральних керівних органів партій (блоків), котрі висувують кандидатів, за умови, що ці партії (блоки) мають (хоча б одна із партій, що входить до блоку) зареєстровані осередки у регіоні, на території якого утворено відповідний територіальний округ. Дільнична виборча комісія утворюється відповідною територіальною виборчою комісією за поданнями кандидатів.

3. Виборчий фонд кандидата формується за рахунок коштів партії (партій виборчого блоку), яка висунула кандидата, його власних коштів, а також добровільних внесків фізичних осіб (не можуть перевищувати п'ять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). Граничного розміру виборчого фонду не встановлено.

4. Необхідними умовами реєстрації кандидата визначені подання до ЦВК партіями та блоками, які висунули такого кандидата, підписних листів з не менш як 500 000 підписів виборців на підтримку кандидата, у тому числі не менше ніж по 17 000 підписів виборців у кожному із двох третин регіонів України, а також внесення на рахунок ЦВК виборчої застави у розмірі 1 000 000 грн. (повертається партії, блоку у разі отримання її кандидатом 10% голосів виборців).

5. Статус офіційних спостерігачів надано представникам партій та блоків (суб'єктів виборчого процесу), громадських організацій, зареєстрованих за 2 роки до виборів і до статутної діяльності яких віднесено питання виборчого процесу та спостереження за ним, представникам іноземних держав та міждержавних організацій.

6. Окремим розділом врегульовано питання оскарження рішень, дій та бездіяльності учасників виборчого процесу.

7. Процедурно-технологічна частина проекту загалом тотожна відповідним положенням проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (реєстраційний № 3425).

Зауваження до проекту

На нашу думку, у проекті слід було б передбачити можливість самовисунання кандидатів.

Досвід президентських виборів 1999 року засвідчив, що закріплення за кандидатами права внесення пропозицій щодо персонального складу виборчих комісій може призвести до паралічу діяльності комісій, особливо під час проведення другого туру виборів. На нашу думку, дільничні виборчі комісії мають формуватись у тому ж порядку, що й територіальні.

Інші недоліки проекту загалом аналогічні недолікам проекту, поданому М. Рудковським.

Проект Закону України **«Про внесення змін до Закону** **України «Про вибори Президента** **України» (щодо фінансування** **та здійснення передвиборної агітації)**

№ 4286 від 20. 10. 2003 року, автор – народний депутат М. Томенко, відповідальний комітет – Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Сутність пропонованих змін

1. Скасовується обмеження розміру виборчого фонду кандидата, обмеження на

максимальний розмір добровільного внеску фізичної чи юридичної особи до виборчого фонду кандидата. Натомість, суб'єкти виборчого процесу зобов'язуються оприлюднювати інформацію про осіб, котрі пожертвували суму, більшу за 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

2. Закріплено обов'язок ЦВК виготовляти і розміщувати на загальнодержавних теле- і радіоканалах інформаційних програм для виборців з роз'ясненням основних принципів проведення виборів, ролі виборів у житті суспільства та держави, процедури голосування, прав та обов'язків виборців, механізмів контролю за дотриманням законодавства про вибори Президента України.

3. На ЦВК покладається обов'язок публікувати фінансові звіти про загальний розмір та джерела надходжень до виборчого фонду (включно із зазначенням осіб, які пожертвували суму понад 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), фінансові звіти про використання цих коштів.

4. Обмежується вплив податкових органів на виборчий процес. Зокрема, недостовірність відомостей, наведених у декла-

рації кандидата не вважається підставою для скасування його реєстрації. Натомість, запроваджується механізм оприлюднення інформації про виявлення під час перевірки неточностей, помилок у деклараціях тощо.

5. Врегулюється ведення передвиборної агітації з використанням друкованих та аудіовізуальних засобів масової інформації.

Зауваження до проекту

Загалом, пропонувані зміни є позитивними, і, на нашу думку, положення даного проекту доцільно врахувати під час підготовки нової редакції Закону «Про вибори Президента України».

ВИСНОВКИ

На наше переконання, доцільним є прийняття за основу проекту Закону «Про вибори Президента України», внесеного Ю. Ключковським та М. Катеринчуком, оскільки ним найповніше врегульовано відносини, пов'язані з організацією та проведенням виборів. Положення ж інших проектів варто врахувати під час доопрацювання проекту № 2047 профільним парламентським комітетом.

Олександр
НЕЛЬГА,

член Центральної
виборчої комісії

«ПРОПОНУЮ НЕ ВВАЖАТИ ПЕРЕДВИБОРНОЮ ТУ АГІТАЦІЮ, ЯКА ВЕДЕТЬСЯ ДО МОМЕНТУ РЕЄСТРАЦІЇ»

Скажу про проект, підготовлений народними депутатами Ю. Ключковським та М. Катеринчуком, а саме про розділ «Передвиборна агітація».

З 1998 року я настійно пропоную виділяти у Законі окремими статтями чотири форми ведення передвиборної агітації: 1) публічні заходи; 2) використання друкованих матеріалів типу плакатів, листівок, гасел тощо; 3) використання друкованих ЗМІ; 4) використання електронних ЗМІ. У проекті дві останні форми, дійсно, належним чином виокремлені. Щодо першої, то їй відведено три частини з восьми статті 57. Тобто, ведення передвиборної агітації у формі публічних заходів врегульовується дуже поверхово. А між тим у виданих у 2003 році матеріалах проведеної ЦВК науково-практичної конференції «Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення» міститься текст спеціального виступу, присвяченого висвітленню проблем і показу шляхів вдосконалення саме цієї форми введення передвиборної агітації.

Другій формі агітації (використання друкованих матеріалів) відведено чотири частини з восьми статті 58. Інші чотири частини присвячені врегулюванню порядку виготовлення та розповсюдження інформаційних плакатів, котрі ніяк не є ма-

теріалами передвиборної агітації. Отож ці частини треба перенести до іншого розділу. Принадібно поставлю питання: «А може взагалі слід, щоб у виборчому законі містився розділ, присвячений обсягам і порядку розповсюдження, оприлюднення офіційної інформації виборчих комісій усіх рівнів?»

Дещо до логіки побудови і наповнення розділу. На мій погляд, якщо у розділі є стаття, присвячена обмеженням (і заборонам), то у інших статтях розділу обмежень (і заборон) бути не повинно. Але це є у проекті (див. частину 4 статті 56, частину 6 та 10 статті 60 та частину 6 статті 61). Далі, у частині 6 статті 59 автори вміщують вимогу до ЗМІ щодо встановлення ними розцінок на одиницю друкованої площі та одиницю ефірного часу. Але вимога щодо опублікування таких розцінок висувається ним лише до електронних ЗМІ (див. част. 1 статті 60). Логічно було б таку саму вимогу пред'явити і до друкованих ЗМІ – на початку статті 61.

Ще одне питання загального характеру – щодо порядку. Так, стаття 59 законопроекту має назву «Загальний порядок використання ЗМІ». Частиною четвертою цієї статті за ЦВК закріплюється обов'язок встановлювати порядок надання ефірного часу та друкованих площ за державні кошти. Разом з тим, статті 60 та 61 відповідно ма-

ють назви «Порядок використання електронних ЗМІ» та «Порядок використання друкованих ЗМІ». Чому б встановлення порядку надання ефірного часу та друкованих площ не закріплювати за ЦВК (змушуючи її створювати підзаконні акти), а відразу виписати цей порядок відповідно у 60 та 61-й статтях? Окрім того, вважаю, що у даному розділі повинні бути вміщені ще дві статті «порядкового» плану, а саме: «Порядок підготовки і проведення публічних заходів» та «Порядок виготовлення та поширення друкованих матеріалів».

Кілька окремих зауважень. Визначення передвиборної агітації (частина 1 статті 57), вважаю, слід узгодити із змістом частини 2 цієї статті, тобто із агітацією слід пов'язувати заклики голосувати не тільки «за», а й «проти». Окрім того, пропоную не вважати передвиборною ту агітацію, яка ведеться до моменту реєстрації партій (блоків), кандидатів, а відтак – не забороняти її.

Далі. Скрізь по тексту розділу у авторів проходить «принцип рівних умов», і тільки у частині 6 статті 57 автори «перекидаються» на «рівні можливості». Це, мабуть, слід виправити. Даючи ж визначення принципу рівних умов (див. част.5 статті 57), не слід пов'язувати цей принцип з використанням лише ЗМІ (і тільки за державний кошт) і продовжити визначення словами «а також однакових приміщень для проведення публічних заходів та дотримання рівності під час виготовлення та розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації».

Хочу зазначити, що у частині 6 статті 57 автори запевняють, начебто порядок оплати за використання приміщень для проведення публічних заходів, які організовує територіальна виборча комісія, виписаний у частині 1 статті 42 проекту. Але це не так. Ще одна пропозиція стосовно частини 8 статті 57. З огляду на ту обставину, що під час проміжних виборів 8 червня 2003 року у

Чернігові (в.о. № 206) кандидат у народні депутати України Н.Вітренко повідомила окружну виборчу комісію про час і місце проведення нею кількох публічних заходів вже після їх проведення, доцільно зробити уточнення: «попередньо повідомляють».

Щодо використання електронних ЗМІ (стаття 60), вважаю, що телеефір за державні кошти слід надавати увечері, а радіоефір – вранці (див. част.2). Ніяк не можна погодитися з тим, щоб теле- та радіоефір за державні кошти надавався двічі: і кандидату (част.4), і партії (блоку), яка його висунула (част.5). Вважаю, що ті територіальні виборчі комісії, які мають проводити жеребкування, фінансування за державні кошти і т.ін., повинні для кожного з 27 регіонів визначатися Законом, а не ЦВК (див. част.7 статті 60). Необхідно законодавчо надати можливість кандидатам самим визначати, як вести передвиборну агітацію – у прямому ефірі чи у запису.

Щодо використання друкованих ЗМІ (стаття 61). У чинному Законі (редакції 1999 року) кандидат має можливість за державні кошти розмістити свою передвиборну програму у обсязі 7800 друкованих знаків. У розглядуваному законопроекті пропонується вже 12000 друкованих знаків (частина 1). З яких підстав?

Далі. Вважаю, що жеребкування має здійснюватися виборчими комісіями за участю не тільки кандидатів чи їх довірених осіб, а й працівників відповідних друкованих ЗМІ (див. частину 3).

Насамкінець пропоную дати статі 62 назву «Обмеження і заборони щодо ведення передвиборної агітації», а у сам текст статті ввести норму із заборобою використовувати для ведення інших коштів, ніж з держбюджету та з виборчого фонду.

Євген РАДЧЕНКО,
Комітет виборців
України

«У НАС НЕМАЄ СИСТЕМИ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ У КЛАСИЧНОМУ РОЗУМІННІ ЦЬОГО СЛОВА»

У проекті Ю. Ключковського та М. Катеринчука дуже серйозно змінена норма. Якщо сьогодні виборчі дільниці організовуються максимум для 3 тисяч виборців, то проект встановлює максимум у 2 тисячі виборців. Це означає, що кількість виборчих комісій може зрости на 7 тисяч. Далі, проектом пропонується мати 14 членів комісії проти нинішніх 8. Тоді, виявляється, що кількість організаторів виборчого процесу зросте з 470-490 тисяч до 800 тисяч або більше. Де ми візьмемо стільки членів дільничних виборчих комісій, які б відповідали тим вимогам, котрі покладаються на них новим законопроектом?

Отже, є два виходи. Або встановлення жорстких кваліфікаційних вимог до членів дільничних та територіальних виборчих комісій (наприклад, освітній ценз). Або скоротити повноваження

членів дільничних комісій. Я не вважаю, що потрібно уточнювати списки виборців. Дільничні комісії не повинні цим займатись, це скине значну частину роботи з комісій. Таким чином дільничні виборчі комісії будуть трішки вільнішими.

Щодо системи виборчих комісій. Стаття 1 Закону «Про ЦВК» передбачає, що ЦВК очолює систему виборчих комісій для проведення виборів Верховної Ради, Президента та Всеукраїнських референдумів. Але у нас немає системи виборчих комісій у класичному розумінні цього слова. Оскільки формуються територіальні та дільничні виборчі комісії не вищими комісіями, а органами місцевого самоврядування. Тому зарано говорити про систему виборчих комісій.

Тепер трохи про сам механізм формування

виборчих комісій та їх керівного складу. Ми свого часу були звинувачені як іноземними аналітиками, так і представниками опозиції щодо непропорційності їх представників у керівному складі виборчих комісій. На мою думку, ми ще раз зіткнемося з цією проблемою, і вона нічого хорошого нам не принесе.

Не хотілося б, щоб наша ЦВК зіткнулась з проблемою вимушеного законотворення, яку

вона мала в 1998 – 1999рр., коли велика кількість виборчих процедур мала контролюватися ЦВК. Вона тоді дуже професійно справлялася. Але це аж ніяк не сприяє відкритості, прозорості і тим більше це завжди даватиме привід суб'єктам виборчого процесу звинуватити виборчі комісії у необ'єктивності та зловживаннях.

**Марина
СТАВНІЙЧУК,**
член Центральної
виборчої комісії

«ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ НЕ МОЖЕ РЕГУЛЮВАТИСЯ ПІДЗАКОННИМ АКТОМ ЦВК»

Чинний Закон України «Про вибори Президента України» є добрим законом. Але наразі нові європейські та навіть українські стандарти організації проведення виборчих процедур дають підстави говорити про необхідність його вдосконалення. Більш прийнятним варіантом є ухвалення нової редакції чинного закону. На мою думку, проект Ключковського – Катеринчука є більш системним, більш адаптованим до сучасних стандартів проведення виборів ніж проект Рудковського.

У чинному законі найбільше занепокоєння викликають такі процедури: 1) фінансування; 2) ведення передвиборної агітації; 3) формування виборчих комісій; 4) формування списків виборців і внесення до них змін у процесі виборів; 5) уточнення голосування і встановлення результатів на виборах. Цей закон, не зважаючи на всю свою досконалість, створив чимало проблем, і ЦВК мала вирішувати недоліки та прогалини правового регулювання виборів Президента України, які закладені в законі. Було прийнято близько 50 роз'яснень, методичних рекомендацій, які належним чином облаштовували виборчий процес. Безперечно, в самому законі була вимога до ЦВК (а також до інших органів, зокрема Кабміну, Міністерству фінансів, Державного казначейства) приймати ці роз'яснення, однак це стосувалося лише частини з них.

Одним з найголовніших недоліків чинного законодавства є порядок використання ЗМІ під час проведення виборів. Передвиборна агітація, якщо не брати до уваги саму процедуру голосування, є чи не апогеєм виборчої кампанії. І така важлива стадія виборчого процесу не може регулюватися підзаконним актом ЦВК. Депутати мають це зрозуміти та вирішити це питання у Законі «Про вибори Президента України».

Про фінансування. Всім відомо, що норма чинного закону не містить положення про те, що ЦВК має бути профінансована по статті «Вибори Президента» до початку виборчого процесу. Під час виборів ЦВК мала кредиторську заборгованість по багатьох комісіях. На сьогодні в чинному законі залишена норма про кредитування Нацбанком заборгованостей з держбюджету, тоді як пізніше ухваленим Законом «Про Нацбанк» взагалі не передбачене таке кредитування, тобто механізм фінансування має бути суттєво вдосконалений. ЦВК готувала проекти як для Кабміну, так і для Мінфіну. Спільними між цими проектами були питання оплати праці на виборах Президента України. За Кабміном можна залишити питання встановлення розміру цієї оплати, а в законі повинні бути встановлені межі щодо переліку оплати праці. ЦВК як організатор виборів зацікавлена перш за все в тому, щоб робота людей, які організовують вибори, оплачувалась належним чином.

Окрім того, важливим є питання суб'єктів виборів. Проект Ключковського та Катеринчука визначає єдиним суб'єктом політичної партії. Противники говорять, що позбавити осіб, які не є членами політичної партії, можливості домінувати кандидатами на виборах, не є правильним. Відомо, що жоден з Президентів України не обирався від політичної партії, хоча час від часу серйозні політичні сили порушують питання щодо партійного висування кандидатів на виборах Президента. Сьогодні практично кожен з кандидатів, хто претендує на основні позиції на виборах, пов'язані з тією чи іншою політичною силою. Тому цілком можна використовувати європейський досвід і проводити вибори, як у розвинутих державах.

«УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ»

Денис
КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

У демократичних країнах в основу побудови системи органів управління виборчим процесом та організації діяльності цих органів покладено декілька принципів: незалежності, неупередженості та політичної нейтральності, професіоналізму, відкритості тощо. Кінцевою метою втілення цих принципів в життя є забезпечення демократичності виборів, відповідності волевиявлення виборців офіційним результатам виборів.

Зазначені принципи знайшли своє відображення і у чинному законодавстві України. Зокрема, відповідно до статті 2 Закону «Про Центральну виборчу комісію» основними принципами діяльності ЦВК є законність, незалежність, компетентність, об'єктивність, професійність, колегіальність розгляду і вирішення питань, об'рунтованість прийнятих рішень, відкритість і гласність. Окремі з цих принципів прямо закріплено і в законодавстві, яким визначено статусу територіальних, окружних, дільничних комісій. Разом з тим, реальні механізми реалізації більшості цих принципів є недосконалыми.

Незалежність виборчих комісій

Аналіз зарубіжного законодавства, яким визначено організацію, повноваження та порядок діяльності органів управління виборчим процесом дозволяє стверджувати, що в країнах, у яких вищі органи управління виборчим процесом наділені вагомими повноваженнями щодо організації та проведення виборів, значна увага приділяється забезпеченню такого порядку їх формування, за якого б виключалась можливість впливу на їхню діяльність органів державної влади. В тих же країнах, де обсяг повноважень відповідних органів значно звужено, або законодавством унеможливлено його вплив на результати виборів (через забезпечення прозорості підрахунку голосів тощо), проблема забезпечення їхньої незалежності від впливу з боку держави не є актуальною і функції таких органів покладено на центральні органи виконавчої влади.

В Україні, як відомо, законодавством створено значні можливості для впливу ЦВК, окружних (для виборів народних депутатів України) та територіальних (для виборів Президента) виборчих комісій як на хід, так і на результати виборів. Відповідно, проблема забезпечення незалежності ЦВК та

інших виборчих комісій набула гострої актуальності.

Передбачений Конституцією України порядок призначення та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії зумовлює значний вплив на діяльність ЦВК Президента України: парламент позбавлено права ініціювання кандидатур на посади членів ЦВК та припинення їхніх повноважень на посадах (відповідні повноваження повністю зосереджено в руках глави держави). За таких умов навряд чи можна говорити про те, що ЦВК – повністю незалежний державний орган, який здійснює свої повноваження самостійно, незалежно від інших органів державної влади.

На нашу думку, існує два основних шляхи вирішення даної проблеми:

* удосконалення порядку формування ЦВК;

* створення механізмів, які б унеможливили неправомірний вплив ЦВК на результати волевиявлення виборців.

Перший з підходів втілено у проекті Закону «Про внесення змін і доповнень до статті 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», внесеному на розгляд парламенту 21.10.2003 народним депутатом Г. Гармаш. Пропонується, зокрема, зобов'язати главу держави проводити консультації з депутатськими фракціями і групами щодо кандидатур на посади членів виборчої комісії. На нашу думку, оскільки право висунування кандидатів на посади членів ЦВК Конституція України закріпила виключно за главою держави, ухвалення запропонованих змін аж ніяк не зобов'язуватиме Президента України враховувати побажання парламентських фракцій і груп. Отже, не зміниться порядок формування ЦВК. Та й сама можливість ухвалення і підписання пропонованого Закону викликає значні сумніви: як відомо, однією з причин восьмиразового ветовання проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України» була наполеглива спроба народних депутатів закріпити в ньому положення, які б зобов'язували главу держави проводити консультації щодо кандидатури Прем'єр-міністра України з депутатськими фракціями та групами.

На наш погляд, змінити порядок формування ЦВК можна лише змінами до Конституції України. При цьому конституційні зміни мають врегульовувати не політичні аспекти відповідних призначень (обов'язкове попереднє погодження кандидатур на посади членів ЦВК між Президентом та депутатськими фракціями і групами, тощо), а розши-

рення участі у формуванні ЦВК інших гілок влади. Аргументом на користь такої пропозиції є зарубіжний досвід – як відомо, у законодавстві багатьох країн прямо закріплено положення, згідно з яким склад вищого органу в системі органів управління виборчим процесом формується главою держави, парламентом і, в окремих державах, також судовою гілкою влади. Відповідно, жоден з суб'єктів формування вищого органу в системі органів управління виборчим процесом не має вирішального впливу на діяльність такого органу. Однак, з огляду на складність внесення змін до Основного Закону протягом найближчого часу (принаймні до проведення виборів) такий підхід навряд чи вдасться втілити.

Тому найприйнятнішим, на наш погляд, є другий варіант врегулювання проблеми незалежності ЦВК – створення законодавчих механізмів, які б унеможливили неправомірний вплив цього органу на результати волевиявлення виборців. Такий підхід передбачає, зокрема, удосконалення порядку голосування, забезпечення прозорості підрахунку голосів, оптимізацію нинішнього порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності органів управління виборчим процесом. Безперечним позитивом такого підходу є те, що його втілення на законодавчому рівні не потребує змін у Конституції України.

Щодо формування інших виборчих комісій, то запорукою забезпечення їхньої незалежності, на нашу думку, є позбавлення органів державної влади та місцевого самоврядування права участі у формуванні персонального складу таких комісій. Такий підхід вже відображений у Законі «Про вибори народних депутатів України», за яким ключову роль у формуванні окружних та дільничних виборчих комісій відведено партіям (блокам) – учасникам виборчого процесу та ЦВК. Однак у положеннях інших виборчих законів – «Про вибори Президента України» та «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» закріплено принципово інші підходи.

Так, відповідно до першого зі згаданих Законів територіальні виборчі комісії формуються обласними, Київською та Севастопольською міськими радами, Верховною Радою Автономної республіки Крим за поданнями партій (блоків), зборів виборців, які висунули кандидатів у Президенти. Подібний порядок формування органів управління виборчим процесом встановлено і Законом «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»: територіальні комісії утворюються відповідними місцевими радами за поданнями сільських,

селищних, міських голів, голів обласних та районних рад (з урахуванням пропозицій осередків партій, громадських організацій, зборів виборців); дільничні – сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами (виконавчими комітетами) за поданням сільських, селищних, міських голів.

На наш погляд, для повнішого забезпечення незалежності територіальних та дільничних комісій з виборів глави держави, депутатів місцевих рад та місцевих голів, доцільно законодавчо закріпити принцип вертикального формування виборчих комісій (ЦВК утворює окружні та територіальні виборчі комісії, останні – дільничні виборчі комісії).

Неупередженість виборчих комісій

Чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» передбачив обов'язковість включення до складу окружних та дільничних виборчих комісій представників партій та блоків – суб'єктів виборчого процесу, партій (блоків), які подолали чотиривідсотковий бар'єр на попередніх виборах народних депутатів України, та партій, які у поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків). Відповідний порядок формування виборчих комісій доцільно встановити для територіальних і дільничних комісій з виборів Президента України, виборчих комісій з виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів. Разом з тим, оскільки у виборах народних депутатів та глави держави загалом може брати участь значна кількість партій (блоків), право висунення кандидатур на посади членів виборчих комісій доцільно надати лише партіям, які на останніх виборах до Верховної Ради України подолали виборчий бар'єр або входили до складу блоку, який подолав виборчий бар'єр і утворив фракцію, в якій депутати від відповідної партії представлені певною кількістю народних депутатів. При цьому кожна з партій, яка висуває кандидатури на посади членів виборчих комісій, має бути представлена в комісії однаковою кількістю членів. Слід також відзначити, що навряд чи доцільним є надання права висунення кандидатів на посади членів виборчих комісій кандидатам у Президенти та партіям, які їх висунули – під час виборів 1999 року, як відомо, діяльність багатьох виборчих комісій у другому турі голосування було фактично паралізовано внаслідок втрати партіями, кандидати яких не отримали в першому турі необхідної кількості голосів, зацікавленості в подальшій роботі у виборчих комісіях.

Реалізація пропонованого підходу сприяла б оптимізації кількісного складу комісій, забезпечила б неупереджене ставлення останніх до всіх кандидатів на відповідних виборах.

Професіоналізм та ефективність роботи органів управління виборчим процесом

Значна кількість скасованих у судовому порядку рішень виборчих комісій під час останніх парламентських виборів ще раз нагадали про актуальність проблеми підвищення кваліфікації членів виборчих комісій. На сьогодні принцип професіоналізму реально втілено лише в діяльності ЦВК (згідно із Законом «Про Центральну виборчу комісію» не менше 7 з 15 членів ЦВК (у тому числі Голова, заступник Голови та секретар Комісії) повинні мати вищу юридичну освіту). Щодо окружних та дільничних комісій, то через складність поєднання принципу формування комісій на партійній основі з принципом професіоналізму їх членів, законодавець відмовився від встановлення вимог щодо рівня кваліфікації навіть голів відповідних комісій. Зрозуміло, що в таких умовах про правильне застосування положень законодавства в процесі прийняття виборчими комісіями рішень говорити не доводиться.

На нашу думку, у виборчому законодавстві доцільно прямо передбачити положення, за яким кандидати на посади голів (секретарів) виборчих комісій повинні або мати вищу юридичну освіту, або ж пройти відповідне навчання за тривалістю і програмою, визначеними ЦВК.

Можливий й інший варіант врегулювання даної проблеми – при територіальних (окружних) комісіях доцільно створити апарати, які б, окрім функцій матеріально-технічного та інформаційного забезпечення членів відповідних комісій, здійснювали б і правове забезпечення діяльності комісій. Однак, оскільки втілення такої ідеї потребує значного розширення фінансування виборів з держбюджету, такий підхід найближчим часом втілений не буде. Натомість перший з пропонованих шляхів є, на нашу думку, більш реалістичним.

Ще однією проблемою, тісно пов'язаною із забезпеченням ефективності діяльності органів управління виборчим процесом, є удосконалення внутрішньої організації ЦВК. За Законом «Про Центральну виборчу комісію» ЦВК є колегіальним органом. Ця норма виключає прийняття рішень, зокрема – за скаргами суб'єктів виборчого процесу, окремими членами ЦВК. Однак під час виборів народних депутатів України 2002 року

до ЦВК було подано близько семи з половиною тисяч звернень та скарг суб'єктів виборчого процесу. Цілком зрозуміло, що необхідність розгляду таких скарг Комісією у повному складі суттєво впливає як на об'рунтованість прийнятих за зверненнями рішень, так і на ефективність роботи Комісії під час виборів в цілому.

Тому потребує удосконалення внутрішня організація Комісії. В процесі підготовки законодавчих пропозицій, спрямованих на вирішення цієї проблеми, досить плідним могло б стати використання досвіду організації діяльності Конституційного Суду України. На наш погляд, у Законі «Про Центральну виборчу комісію» необхідно чітко визначити коло питань, з яких ЦВК може приймати рішення виключно у повному складі. В самій Комісії доцільно створити окремі підрозділи з числа її членів для попереднього розгляду питань, які можуть виноситись на засідання ЦВК для прийняття рішень у повному складі Комісії, а також для вирішення інших питань, віднесених до компетенції Комісії, які не потребують прийняття рішень у повному складі Комісії.

Відкритість діяльності органів управління виборчим процесом

Чинним виборчим законодавством створено достатні умови для забезпечення відкритості діяльності лише Центральної виборчої комісії. Діяльність інших виборчих комісій, попри неодноразове внесення змін до виборчого законодавства, як і раніше залишається недостатньо прозорою для суспільства.

Зокрема, жоден з виборчих законів не забезпечує присутності офіційних спостерігачів під час проведення засідань виборчих комісій (спостерігачі можуть бути присутні на засіданні лише за запрошенням); значно звужено коло суб'єктів, яким може бути надано статус офіційних спостерігачів на виборах. Поза контролем громадськості знаходиться голосування поза межами виборчих дільниць, підрахунок голосів на виборчих дільницях.

На нашу думку, для підвищення рівня гласності роботи виборчих комісій до законів про вибори має бути внесено ряд змін.

По-перше, необхідно передбачити, що засідання виборчої комісії є не основною, а єдиною формою її роботи, рішення виборчих комісій приймаються виключно на засіданнях. Необхідно передбачити обов'язок запрошення секретарем комісії на кожне із засідань комісії офіційних спостерігачів, представників ЗМІ тощо.

По-друге, статус офіційних спостерігачів

слід було б, на нашу думку, надати також і окремим громадським організаціям з всеукраїнським статусом, до статутних повноважень яких віднесено спостереження за проведенням виборів і які мають свої осередки в АРК, містах Києві та Севастополі, областях (такий підхід, до речі, знайшов відображення у проекті Закону України «Про вибори Президента України», внесеному на розгляд Верховної Ради народним депутатом. Ю. Ключковським (реєстр. № 2047). Необхідно також конкретизувати питання присутності офіційних спостерігачів під час проведення голосування за межами виборчих дільниць, проведення підрахунку голосів. Відповідно, мають бути суттєво розширені права офіційних спостерігачів на виборах.

У перспективі повну відкритість голосування та підрахунку голосів має забезпечити комп'ютеризація дільничних виборчих комісій, запровадження «електронного» голосування.

Принцип законності у діяльності органів управління виборчим процесом

Загалом можна виділити декілька основних вад виборчого законодавства, які не сприяють реалізації принципу законності в діяльності виборчих комісій.

По-перше, Закон «Про вибори народних депутатів України», як і закони, що регулюють організацію та проведення виборів Президента України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, не передбачають обов'язковості рішень суду для виборчих комісій. Тому питання, щодо яких судом винесено рішення, стають, як свідчить досвід останніх парламентських виборів, предметом повторного розгляду виборчими комісіями та прийняття останніми рішень, які суперечать відповідним рішенням суду. Така практика прямо суперечить Конституції України.

По-друге, законодавство позбавляє учасників виборчого процесу можливості оскарження рішень ЦВК в апеляційному та касаційному порядку, оскільки рішення Верховного Суду України за результатами розгляду скарг на рішення ЦВК є остаточними та оскарженню не підлягають.

По-третє, законодавство наділило виборчі комісії повноваженнями з встановлення фактів порушення виборчого законодавства, наявності (відсутності) вини суб'єктів виборчого процесу у вчиненні відповідних порушень, перевірки законності рішень нижчих виборчих комісій. Водночас, поза межами законодавчого регулювання опинились питання, пов'язані з процедурою розгляду

відповідних скарг, дослідження доказів, вимог до форми скарг, порядку їх подання та розгляду тощо. В результаті здійснення виборчими комісіями «квазісудових» функцій відбувається довільно, без врахування позицій сторін, яких стосуються відповідні спори. Як наслідок – прийняття необ'рунтованих та незаконних рішень.

Для вирішення цих проблем вважаємо за доцільне внести такі зміни до законодавства, яким регламентується порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності учасників виборчого процесу, визначаються повноваження виборчих комісій (насамперед – до ЦПК та законів про вибори).

По-перше, слід передбачити обов'язковість для виборчих комісій рішень суду, які набрали законної сили. Водночас, оскільки виборчий процес є швидкоплинним, доцільно встановити більш короткі строки набрання відповідним судовим рішенням законної сили. На нашу думку, слід прямо передбачити, що питання, стосовно яких судом винесено рішення, яке набрало законної сили, не можуть бути предметом повторного розгляду у виборчих комісіях і підлягають виконанню. Оскільки до юридичної відповідальності за невиконання рішення суду може бути притягнуто лише фізичну особу, обов'язок виконання відповідного рішення, на наш погляд, слід покласти не на виборчу комісію, а на конкретну особу, наприклад – голову комісії.

По-друге, з метою забезпечення конституційного права учасників виборчого процесу на оскарження рішень суду, необхідно передбачити, що рішення ЦВК можуть бути оскаржені не до Верховного Суду України, а до відповідних апеляційних судів.

По-третє, подальше збереження за виборчими комісіями «квазісудових» функцій, на наш погляд, є доцільним лише у разі створення умов для забезпечення формування професійного складу виборчих комісій (при цьому у виборчому законодавстві слід врегулювати процедуру розгляду скарг, порядок залучення експертів, дослідження доказів тощо). В іншому разі виборчі комісії мають бути позбавлені контрольно-наглядових повноважень та «квазісудових» функцій.

Висновки

Для запровадження єдиного підходу до врегулювання проблемних питань організації та діяльності виборчих комісій, доцільно ухвалити окремий закон. У ньому, на нашу думку, мали б бути відображені такі положення:

1. Принцип вертикального формування всіх виборчих комісій.

2. Право висування кандидатур на посади членів виборчих комісій (за винятком ЦВК) надається лише партіям, які на останніх виборах до Верховної Ради подолали виборчий бар'єр або входили до складу блоку, який подолав виборчий бар'єр і утворив фракцію, в якій депутати від відповідної партії представлені певною кількістю народних депутатів. При цьому кожна з партій, яка висуває кандидатури на посади членів виборчих комісій, має бути представлена в комісії однаковою кількістю членів.

3. Кандидати на посади голів (секретарів) виборчих комісій повинні або мати вищу юридичну освіту, або ж пройти відповідне навчання за тривалістю і програмою, визначеними ЦВК. Можливий й інший варіант врегулювання даної проблеми — при територіальних (окружних) комісіях доцільно створити апарати, які б здійснювали правове забезпечення діяльності комісій.

4. У Законі «Про Центральну виборчу комісію» необхідно чітко визначити коло питань, з яких ЦВК може приймати рішення виключно у повному складі. В самій Комісії доцільно створити окремі підрозділи з числа її членів для попереднього розгляду питань, які можуть виноситись на засідання ЦВК для прийняття рішень у повно-

му складі Комісії, а також для вирішення питань, які не потребують прийняття рішень у повному складі Комісії.

5. Необхідно передбачити, що засідання виборчої комісії є не основною, а єдиною формою її роботи. Статус офіційних спостерігачів слід надати також і окремим громадським організаціям з всеукраїнським статусом, до статутних повноважень яких віднесено спостереження за проведенням виборів і які мають свої осередки в АРК, містах Києві та Севастополі, областях.

6. Передбачити обов'язковість для виборчих комісій рішень суду, які набрали законної сили. Необхідно передбачити, що рішення ЦВК можуть бути оскаржені не до Верховного Суду України, а до відповідних апеляційних судів. Збереження за виборчими комісіями «квазісудових» функцій є доцільним за умови забезпечення формування професійного складу виборчих комісій (при цьому у виборчому законодавстві слід врегулювати процедуру розгляду скарг, порядок залучення експертів, дослідження доказів тощо). В іншому разі виборчі комісії мають бути позбавлені контролюючо-наглядових повноважень та «квазісудових» функцій.

Володимир САМСОНЕНКО,
помічник члена ЦВК,
аспірант кафедри
права
і законотворчого
процесу Національної
академії державного
управління при
Президентові України

«ЦВК ПРОПОНУЄ ВСТАНОВИТИ ЧОТИРИРІВНЕВУ СИСТЕМУ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ»

У державі вже давно назріла необхідність реорганізації виборчих комісій, комісій з референдуму з метою оптимізації їх діяльності, підвищення їх ефективності. З огляду на це, як один із варіантів Центральною виборчою комісією пропонується встановити чотирирівневу систему виборчих комісій, комісій з референдуму, що, на наш погляд, дозволить при підготовці і проведенні виборів, референдумів більш повно і всебічно забезпечити:

по-перше, підвищення ролі організаторів виборів, референдумів в управлінні виборчим та референдумним процесами;

по-друге, реалізацію та захист конституційних прав громадян України, а саме — брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

по-третє, посилення рівня реального контролю з боку Центральної та інших виборчих комісій, комісій з референдуму за належним виконанням та однакоvim застосуванням виборчого і референдумного законодавства на території всієї держави, окремого регіону та боротьби з порушеннями законодавства про вибори та референдуми;

по-четверте, розширення можливостей застосування інформаційних технологій у виборчому та референдумних процесах через тех-

нічні засоби автоматизованої Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори»;

по-п'яте, вдосконалення системи управління ЦВК виборчими комісіями, комісіями з референдуму нижчого рівня (територіальними, окружними, дільничними) та підвищення вимог до професійних та моральних якостей їх членів тощо.

Суть пропонованої ЦВК системи виборчих комісій, комісій з референдуму зводиться до того, що, виходячи з адміністративно-територіального устрою України, найбільш оптимальною моделлю створення системи виборчих комісій, та, яка дійсно органічно поєднає систему виборчих комісій, комісій з референдуму з адміністративно-територіальним устроєм України, є чотирирівнева система виборчих комісій, комісій з референдуму, а не трирівнева, як зараз.

Очолювати цю систему повинна, звичайно, ЦВК. Наступний рівень мають складати територіальні (регіональні) виборчі комісії, комісії з референдуму Автономної Республіки Крим, області, Київська та Севастопольська міські виборчі комісії, комісії з референдуму, які мають працювати на постійній основі. Третій рівень у цій системі — це територіальні районні, міські (у містах обласного значення), районні в містах виборчі комісії, комісії з референдуму для організації підготовки і проведення виборів Президента України, всеукраїнського референдуму

місцевих виборів і референдумів та окружні (в межах відповідного регіону) – для проведення виборів народних депутатів України. Четвертий рівень – у системі виборчих комісій, комісій з референдуму мають залишатися дільничні виборчі комісії, комісії з референдуму, для підготовки і проведення будь-яких виборів та референдумів.

За підсумками проведених ЦВК виборчих та референдумних кампаній, зокрема, по виборах народних депутатів України у 1998 і 2002 роках, Президента України 1999 року та всеукраїнського референдуму у 2000 році – можна стверджувати, що ідея створення в Україні центрального органу управління організацією і підготовкою виборчого та референдумного процесів із статусом постійно діючого, який здійснює свої повноваження самостійно, незалежно від інших державних органів, повністю себе виправдала. Ми переконані, що на засадах, наближених до діяльності ЦВК, мають працювати й виборчі комісії, комісії з референдуму Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя. На постійній основі у складі цих комісій можуть працювати кілька членів комісії, зокрема її керівництво (голова, заступник голови, секретар), обслуговуючий комісію персонал – бухгалтер, системний адміністратор, оператор та інші працівники. При цьому, слід зауважити, що строк повноважень територіальних виборчих комісій не повинен збігатися зі строками повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, чи інших органів, участь у підготовці та проведенні яких беруть згадані комісії. Утворення цих виборчих комісій та припинення їх повноважень та членів, які входять до її складу, має базуватися на демократичних засадах та принципах. Як варіант пропонуємо, щоб ЦВК призначала на посади та припиняла повноваження членів виборчих комісій за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних рад областей, міст Києва і Севастополя, а також за поданням політичних партій України, їх місцевих осередків. На мій погляд, необхідно також визначитися щодо пропорційної участі в складі комісій представників органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст у регіоні. За аналогією зі строком членів ЦВК можна встановити і шестирічний строк повноважень членів цих виборчих комісій, комісій з референдуму. За правовим статусом ці комісії в організаційно-методичному плані повинні бути підпорядковані ЦВК.

Слід зазначити, що чотириохрівневі системи виборчих комісій є досить поширеними у світовій виборчій практиці і ефективно функціонують в багатьох країнах світу. Зокрема, в Російській Федерації, Польщі, Словацькій Республіці, Словенії, Угорщині, Хорватії та інших країнах.

Аналіз зарубіжного досвіду становлення системи виборчих комісій засвідчує, що в той чи інший країні сформувався певний тип системи органів, що забезпечують підготовку та проведення виборів, референдумів.

Наприклад, в Австралії організацію підготовки і проведення виборів забезпечує Австралійська виборча комісія. В кожному виборчому окрузі є представництво Австралійської виборчої комісії, у складі трьох працівників, до завдань яких входять такі повноваження: підготовка і проведення голосування, а у період між виборами – постійний контроль за кількістю громадян, включених до списку виборців у відповідному виборчому окрузі; систематичне внесення змін (уточнення) до списків виборців, шляхом відвідування виборців (до цього залучаються додаткові співробітники); організація та проведення правороз'яснювальної роботи з виборчого законодавства; підтримка зв'язків із громадськістю, тощо.

Організацією і проведенням виборів у Канаді займається Федеральна виборча адміністрація, заснована у 1920 році. У своїй практичній діяльності Федеральну виборчу комісію Канади в регіонах представляють призначені Урядом у кожному з 295 виборчих округів уповноважені представники з виборів.

Отже, саме через територіальні виборчі комісії, комісії з референдуму ЦВК мала б реалізувати частину покладених на неї повноважень. У який ще інший спосіб, як не через свою систему виборчих комісій, комісій з референдуму ЦВК може реально виконувати одне з основних своїх повноважень – здійснення контролю за додержанням виборчих прав громадян України, а також прав участі їх у референдумах та виконанням і однаковим застосуванням виборчого та референдумного законодавства на території України?

Територіальні виборчі комісії, комісії з референдуму мають бути наділені більшістю аналогічних повноважень на регіональному рівні, якими тепер за відповідними законами наділена ЦВК. Так, через ці виборчі комісії ЦВК могла б вирішувати питання фінансування та матеріально-технічного забезпечення виборів та референдумів, здійснювати розподіл між комісіями нижчого рівня державних коштів, виділених на підготовку та проведення виборів чи референдумів у регіоні та дієвий контроль за дотриманням у межах регіону встановленого порядку проведення передвиборної та референдумної агітації, у тому числі й контроль за надходженням коштів до виборчих фондів та за їх цільовим використанням.

Крім того, територіальні виборчі комісії могли б здійснювати цілу низку й інших організаційно-технічних функцій щодо організації та проведення на території регіону виборів та референдумів. Але при цьому такі виборчі комісії в межах своїх повноважень повинні бути незалежними від місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, і до їх повноважень слід віднести питання забезпечення організації підготовки та проведення будь-яких виборів чи референдумів, що проводяться на території регіону (області, міста, району тощо).

У разі переходу до пропорційної моделі виборчої системи в Україні при проведенні виборів до Верховної Ради України і запровадження чотирирівневої системи виборчих

комісії, парламенту, можливо, необхідно буде переглянути встановлені чинним Законом України «Про вибори Президента України» кількість та порядок утворення територіальних виборчих округів?

Відповідно до положень зазначеного Закону в межах єдиного загальнодержавного виборчого округу на території країни утворюються 225 територіальних виборчих округів. Нам досі не зрозуміло, яке юридичне навантаження було закладено в нормах цього Закону щодо утворення зазначеної кількості територіальних виборчих округів, до складу яких входить по кілька адміністративно-територіальних одиниць і, навіть, їх частин. З огляду на це встановлена Законом України «Про вибори Президента України» система (кількість) територіальних виборчих округів є абсолютно надуманою, позбавленою будь-якої логіки і змісту. Тому, на нашу думку, надалі від такої територіальної основи утворення виборчих округів під час наступних виборів Президента України слід обов'язково відмовитися та повернутися до принципу утворення виборчих округів, закладеного у попередніх Законах України «Про вибори Президента України» в редакціях 1991 та 1994 років.

* Тип виборів – це вибори народних депутатів України або вибори Президента України, або вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (місцеві вибори); тип референдумів – всеукраїнський референдум або місцеві референдуми

Микола КОВАЛЬ,
Член Центральної
виборчої комісії

«ВИБОРИ – ШВИДКОПЛИННИЙ ПРОЦЕС, В ЯКОМУ НЕМА КОЛИ ДИСКУТУВАТИ»

Не треба перетворювати ЦВК на дискусійний клуб, куди б були дібрані представники всіх політичних партій. Може це і гарно, але Комісія має бути політично не заангажованою, в ній повинні працювати професіонали, які б не стягували ковдру на користь однієї чи іншої політичної сили. Цього треба уникати, а наше законодавство повинно передбачити ці моменти.

Вибори – це швидкоплинний процес, в якому нема коли дискутувати, а треба виконувати вимоги закону. Сьогодні, коли виборчий процес, відповідно до Закону України, за яким ми проводили минулорічну передвиборчу кампанію, втиснувся у 90 днів замість 180, то це значить, що ті ж самі виборчі процедури залишаються, і їх має виконувати той же склад комісії, але він їх має виконувати професійно, безпомилково.

Я підтримую тезу про те, що майбутні члени виборчих комісій повинні мати правову підготовку, і вважаю, що всі політичні сили повинні дуже уважно підходити до цього процесу. Оскільки проводити виборчий процес без помилок і серйозних ускладнень при такому складі виборчої комісії – неможливо.

Саме інформатизація – це той засіб, який дозволить дати виборчим комісіям, комісіям з референдуму той інструментарій, який дозволить належним чином виконувати повноваження. Як на мене, то закон, за яким ми проводили вибори народних депутатів у 2002 р., можна вважати модельним для подальшого виборчого законодавст-

Тоді, на території країни утворювалося 27 виборчих округів (по одному в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі), що відповідало адміністративно-територіальному устрою України. Таку ж саму систему виборчих округів, вважаємо, доцільно передбачити і на виборах народних депутатів України. Запровадження цієї уніфікації адміністративно-територіальної основи організації виборів і референдумів слугуватиме об'єктивною передумовою для започаткування в Україні чотирирівневої системи виборчих комісій.

Таким чином, на нашу думку, тільки за умов функціонування в Україні чотирирівневої системи виборчих комісій, адаптованої для проведення будь-яких видів і типів виборів та референдумів, можна забезпечити усю повноту законності, відкритості і гласності в ході підготовки та проведення виборів і референдумів як на державному, так і на місцевому рівнях. Крім того, це дасть можливість привести національне виборче та референдумне законодавство в частині територіальної основи виборів до відповідних європейських та світових стандартів.

З точки зору фахівців, якій займаються інформатизацією виборчого процесу, саме цей закон найкраще відповідає інформатизації виборчого процесу. У ньому найкраще виписані процедури, які можна автоматизувати, в ньому виписані етапи процесу, які можна і автоматизувати, і механізувати.

У зв'язку з подальшим застосуванням у виборчому законодавстві засобів інформатизації постає питання про створення відповідної інфраструктури. На мою думку, наше виборче законодавство, зокрема Закон «Про ЦВК», має містити певні зміни, змістом яких було б покладання на ЦВК обов'язку проведення і місцевих виборів та референдумів. Чому? Перш за все – це юридична підстава для розгортання по всіх територіальних, обласних виборчих комісіях аж до районного рівня засобів інформатизації. Ця інфраструктура постійно б підтримувала комп'ютерну мережу. Ця мережа обслуговувала б всі виборчі процеси та референдуми, які проводяться в нашій країні.

Ще один важливий момент – реєстр виборців, учасників референдуму. Доки у нас його не буде, то будь який орган – чи місцевого самоврядування, чи місцевої державної влади – може бути звинувачений у неточностях при складанні списків. Тому потрібно створити такий банк даних. Ця ідея схвалена депутатами і виділено 15 мільйонів гривень на створення такого реєстру.

Порядок, строки формування, обсяг повноважень та статус членів територіальних і дільничних виборчих комісій за проектами №№ 3433, 2047, 2047-1

	Проект Закону “Про органи управління виборчим процесом” № 3433	Проект Закону “Про вибори Президента України” № 2047	Проект Закону “Про вибори Президента України” № 2047-1
Порядок формування ТВК	ТВК утворюється ЦВК за поданнями (не більш як на одну особу) центральних керівних органів партій (блоків) за умови, що партії (партії, що входять до блоку) зареєстровані в установленому законом порядку та мають (хоча б одна із партій, що входить до блоку, має) зареєстровані в установленому законом порядку організації у регіоні, визначеному в частині другій статті 133 Конституції України, на території якого утворено відповідний територіальний виборчий округ. До складу ТВК обов'язково включаються представники партій (блоків), які на останніх чергових виборах народних депутатів України подолали чотиривідсотковий бар'єр, та партій, які у поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків), якщо партії (партії, що входять до блоку) зареєстровані в установленому законом порядку та мають (хоча б одна із партій, що входить до блоку, має) зареєстровані в установленому законом порядку організації у регіоні, визначеному в частині другій статті 133 Конституції України, на території якого утворено відповідний територіальний виборчий округ. Представники інших партій (блоків) включаються до складу ТВК шляхом жеребкування, що проводиться ЦВК не пізніше ніж на п'ятий день після закінчення встановленого Законом України “Про вибори Президента України” строку внесення подань щодо персонального складу ТВК	ТВК утворюється ЦВК за поданнями (не більш як на дві особи) центрального керівних органів партій (блоків) за умови, що партії (партії, що входять до блоку) зареєстровані в установленому законом порядку та мають (хоча б одна із партій, що входить до блоку, має) зареєстровані в установленому законом порядку організації у регіоні, визначеному в частині другій статті 133 Конституції України, на території якого утворено відповідний територіальний округ. До складу ТВК обов'язково включаються представники партій (блоків), які подолали чотиривідсотковий бар'єр на попередніх виборах народних депутатів України та у поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків), якщо ці партії (блоки) висунули кандидатів на пост Президента України та) зареєстровані в установленому законом порядку та мають (хоча б одна із партій, що входить до блоку, має) зареєстровані в установленому законом порядку організації у регіоні, визначеному в частині другій статті 133 Конституції України, на території якого утворено відповідний територіальний округ. Представники інших партій (блоків), які висунули кандидатів на пост Президента України, включаються до складу територіальних виборчих комісій шляхом жеребкування, що проводиться Центральною виборчою комісією не пізніше ніж на третій день після закінчення строку внесення подань, зазначених у частині першій цієї статті.	ТВК утворюється ЦВК за поданнями кандидатів на пост Президента України, зареєстрованих Центральною виборчою комісією.
Порядок формування ДВК	ДВК утворюється ТВК за поданням зареєстрованих в установленому законом порядку районного, міського (міськрайонного) чи вищого рівня організації партії (організацій партій, що входять до блоку) - суб'єктів виборчого процесу	ДВК утворюється ТВК за поданнями кандидатів на пост Президента України, зареєстрованих Центральною виборчою комісією	ДВК утворюється ТВК за поданнями кандидатів на пост Президента України, зареєстрованих Центральною виборчою комісією.
Кількість членів ТВК та ДВК	ТВК - від 12 до 20, ДВК - до 12 членів (при цьому на виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує п'ятдесяти осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох - чотирьох членів комісії.)	ТВК - 14 - 24 члени, ДВК - не менше 12 членів (при цьому на виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує п'ятдесяти осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох - чотирьох членів комісії)	ТВК - 14-20 членів, ДВК - не менше 10 членів (при цьому на виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує п'ятдесяти осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох - чотирьох членів комісії)
Форми роботи ТВК і ДВК	Основною організаційною формою діяльності виборчої комісії є її засідання.	Основною організаційною формою діяльності виборчої комісії є її засідання.	Основною організаційною формою діяльності виборчої комісії є її засідання.

	Проект Закону “Про органи управління виборчим процесом” № 3433	Проект Закону “Про вибори Президента України” № 2047	Проект Закону “Про вибори Президента України” № 2047-1
<p>Механізм забезпечення гласності роботи ТВК та ДВК</p>	<p>На засіданнях виборчих комісій мають право бути присутніми відповідні суб'єкти виборчого процесу або їх повноважні представники, засоби масової інформації, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу, а також від іноземних держав, міждержавних організацій. За рішенням виборчої комісії на її засіданні можуть бути присутні й інші особи. Щоправда при цьому проектом не визначено механізм реалізації цього права</p>	<p>На засіданнях виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, на виборчій дільниці в день виборів чи в день повторного голосування у приміщенні, де проводиться голосування, мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії лише члени виборчих комісій вищого рівня, кандидати на пост Президента України, їх довірені особи, офіційні спостерігачі від кандидатів на пост Президента, партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу (разом не більше двох осіб від одного кандидата на пост Президента та партії (блоку), яка його висунула), не більше трьох офіційних спостерігачів від громадських організацій, а також офіційні спостерігачі від іноземних держав і міждержавних організацій, представники засобів масової інформації (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації). Інші особи можуть бути присутніми на засіданні комісії тільки за дозволом або запрошенням цієї комісії, які приймається на засіданні комісії. Перебування інших осіб на виборчій дільниці під час проведення голосування не дозволяється.</p>	<p>На засіданнях виборчої комісії, на виборчій дільниці в день виборів у приміщенні, де проводиться голосування, мають право бути присутніми без запрошення комісії лише члени виборчих комісій вищого рівня, кандидати на пост Президента України, їх довірені особи, офіційні спостерігачі від кандидатів на пост Президента, партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу (разом не більше двох осіб від одного кандидата на пост Президента та партії (блоку), яка його висунула), а також офіційні спостерігачі від іноземних держав і міждержавних організацій, представники засобів масової інформації (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації). Інші особи можуть бути присутніми на засіданні комісії тільки за дозволом або запрошенням цієї комісії. Перебування інших осіб на виборчій дільниці під час проведення голосування не дозволяється.</p>
<p>Оплата праці членів ТВК та ДВК</p>	<p>За рішенням виборчої комісії, яке затверджується виборчою комісією вищого рівня, голова, заступник голови, секретар або, у разі їх відмови, - інші члени територіальної виборчої комісії (загальною кількістю не більше трьох осіб), дільничної виборчої комісії (загальною кількістю не більше двох осіб) протягом усього періоду повноважень виборчої комісії або частини цього періоду можуть виконувати свої повноваження у виборчій комісії на платній основі. Зазначені особи на цей період звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи.</p>	<p>Робота члена виборчої комісії, який виконує свої повноваження у виборчій комісії на платній основі, оплачується в розмірі та порядку, встановлених Кабінетом Міністрів України, за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів. Розмір заробітної плати члена виборчої комісії, звільненого від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи, не може бути нижчим від його середньої заробітної плати за основним місцем роботи і вищим від розміру заробітної плати народного депутата України.</p>	<p>Робота члена виборчої комісії, який виконує свої повноваження у виборчій комісії на платній основі, оплачується в розмірі та порядку, встановлених Кабінетом Міністрів України, за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів. Розмір заробітної плати члена виборчої комісії, звільненого від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи, не може бути нижчим від його середньої заробітної плати за основним місцем роботи і вищим від розміру заробітної плати народного депутата України.</p>

«ДОВІЧНІ В'ЯЗНІ ПАРЛАМЕНТУ»

В'ячеслав БРЮХОВЕЦЬКИЙ,
Президент
Національного
університету «Києво-
Могилянська
академія»

Український парламент є ідеальним для нинішньої України. В якому розумінні? Він ідеально відбиває наше суспільство. Це не значить, що він ідеальний за своєю роботою, швидше навпаки. Україна – унікальна держава. Чи є ще така в світі, де членами парламенту є очевидні противники державності, котрі цього навіть не приховують – носінням значків неіснуючої держави? Така ситуація неможлива не тільки, скажімо, в Польщі чи Литві, а й навіть у Казахстані, в Білорусі. Чому у нас так? Ми розуміємо, що частина суспільства розчарувалась у незалежності, а частина ніколи серйозно й не думала про державу Україна. Ситуація з Тузлою серед іншого показала, що залишилася, фактично, єдина сила, яка заперечує в парламенті українську державність, – це комуністи. Навіть так звані «провладні», пропрезидентські сили парламенту, які не є виразниками якихось інших прагнень народу і самого парламенту, у критичні моменти все-таки розуміють, що державність, непорушність державності, є надто важливими для того, щоб просто гратись у політичні ігри. І треба розуміти, що позиція комуністів є принциповою і зумовлена не тільки тактичними цілями (здобути якусь політичну підтримку від самої Росії, де вона явно знижується). Це – стратегічна позиція, вони, фактично, її не дуже й приховують, бо так налаштована частина українського населення.

* * *

Проблема професійності парламенту. Про це багато говорять, особливо ті депутати, котрі є членами парламенту вже кількох скликань. Говорять, що депутати, нарешті, стали професіоналами, тому їх не треба чіпати, бо хто ж прийде на їх місце? Знову ті, яким треба вчитися. Уже так постановлене питання свідчить про їх непрофесіоналізм. Тому що професіонал, якщо він професіонал, готує спеціалістів, готує собі заміну. Наші не готують, часом навіть свідомо не готують. Колись моя дружина напівгеніально назвала цю категорію депутатів «довічними в'язнями парламенту». Коли я про це публічно сказав на якомусь форумі перед виборами, до мене підійшли мої колишні колеги по Руху і заявили: «Ми знаємо, чому ти так сказав!» – «Чому?» – «Бо ти хочеш зайняти наше місце!» І були дуже здивовані, коли я сказав «ні, не хочу». На жаль, це є проблемою більше навіть демократичної частини

парламенту. Вона, за дуже невеликими винятками, є доволі консервативною, вона вважає, що без них тут все розвалиться, не буде ефективно працювати.

* * *

Щодо ситуації з конституційною реформою, то вона більше схожа на політичну метушню, і зрозуміло чому це відбувається. Я вважаю, що Україні сьогодні особливо потрібен сильний лідер. Хочете – свій Піночет. Звісно, не такого характеру, бо наше суспільство вийшло з тоталітарного режиму, вийшло з 400 років національного роз'єднання, тому настільки відмінними є регіони України. Україні потрібен сильний Президент з сильними повноваженнями і сильний парламент. Президент повинен відповідати за виконавчу владу, а не вивисуватися над виконавчою та законодавчою, та ще й керувати судовою владою. Це не Президент. Йому, фактично, мають належати функції прем'єр-міністра, але не тільки. Він повинен мати дуже сильну владу, щоб часом вольовими методами вирішувати проблеми. Парламент їх не розв'яже, бо, по-перше, не має традицій парламентаризму, по-друге, не має професійних політиків, не колишніх революціонерів, яких я дуже поважаю і до яких сам, по суті, належу, а тих професійних політиків, котрі вже сформувалися в роки спокійнішого життя. У цьому слабкість нашого парламенту. Емоцій дуже багато, а розрахунок, якщо він є, то «чорний»: хто скільки заплатить, і що за це можна купити. 90% емоцій і «чорного» розрахунку та лише 10% розрахунку власне державницького. Коли буде навпаки, то, звісно, емоцій зовсім не позбудемося, зате буде прагматичний аналіз, що значно змінить наш парламент у кращий бік.

* * *

На жаль, демократична частина парламенту, оці революціонери, до яких, повторю, я й сам належу, поступово перестає визначати обличчя парламенту і зараз, практично, не має голосу. Якщо раніше бодай лементували, то зараз єдине, що залишається, – блокування трибуни. Тому реальних дій, у всякому разі я, мало бачу. Програш, як часто буває в шахах, стратегічно закладався від самого дебюту, коли програли боротьбу за керівництвом парламентом, а можна було виграти. Бо поставили неадекватні цілі, що свідчить про слабкий аналітичний апарат. Тобто поставили

таку мету: ми візьмемо все керівництво, на інше ми не погоджуємося. Я думаю, звичайно, треба було одразу йти на компроміси, які багато б чого змінили. Щодо тих, хто сьогодні визначає політику парламенту, щодо так званої більшості, то тут, звісно, теж багато емоцій, але й розрахунків сильніший, бо помножений на дуже важливий емоційний чинник страху. Великий страх існує сьогодні перед наслідками виборів. Страх перед невідомістю, бо хоча не всім доведеться відповідати, але комусь таки доведеться. Як сказав один депутат в інтерв'ю – «цю владу нема за що хвалити, але все ж вона стабільна». Ось оця стабільність багатьох задовольняє. Страх перед нестабільністю дуже великий. Зараз все усталено, все відомо: хто платить, хто замовляє, хто виконує... А що станеться завтра? Більшість об'єднує цей страх, і тому це об'єднання є дуже крихким. Той, хто визначає для себе особисту перспективу, тим самим втрачає страх і починає грати за іншими правилами. Навіть не переходячи в «Нашу Україну», в БЮТ...

* * *

Парадоксально звучить, але страх, що панує серед більшості депутатів, теж є відбиттям настроїв у суспільстві. Однак

це не дзеркальне відбиття. У суспільстві немає страху перед чимось, бо коли в людини нема нічого, то чого їй боятися? Як казали колись усім відомі класики: «Пролетарям нема чого втрачати, окрім своїх кайданів». Так само й тут. Але в суспільстві в даній ситуації замість страху є інше: апатія й переконання, що однаково нічого доброго не вийде. Однаково всі продалися, всі куплені і однаково все буде так, як вони вирішать. Це своєрідний страх перед позитивною дією, вироблений в людях адмініструванням (у найгіршому сенсі цього слова) у політиці. Політична апатія, яка, на жаль, сьогодні дуже велика в Україні, трансформується в отой самий депутатський страх перед невідомістю. Якби в суспільстві не було б такої апатії, то багато б хто з нинішніх депутатів депутатами не були б, особливо мажоритарщики. Бо люди ж бачили, як вони голосували і хто став депутатом. Тобто, не було б апатії – була б зовсім інша Верховна Рада. Між іншим, глибоко переконаний, що вона стане іншою. У майбутньому, і не такому вже й далекому...

ЗАКОНОПРОЕКТИ, ВНЕСЕНІ НАРОДНИМИ ДЕПУТАТАМИ УКРАЇНИ* (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ІV СЕСІЇ ІV СКЛИКАННЯ, 12.07.2003—19.10.2003)

Кількість депутатів, які внесли більше ніж 3 законопроекти	20
Кількість депутатів, які внесли 3 законопроекти	19
Кількість депутатів, які внесли 2 законопроекти	42
Кількість депутатів, які внесли 1 законопроект	102
Кількість депутатів, які не внесли жодного законопроекту	267

№	Народний депутат України	Фракція (група)	Подано за всі сесії ІV скликання (14.05.2002-19.10.2003)	Подано за ІV сесію ІV скликання (12.07.2003- 19.10.2003)
1.	Комар Микола Степанович	"Регіони України"	20	9
2.	Корсаков Олексій Якович	"Регіони України"	20	9
3.	Мороз Олександр Олександрович	СПУ	21	9
4.	Семенюк Валентина Петрівна	СПУ	21	9
5.	Козаченко Олексій Олексійович	"Народовладдя"	19	8
6.	Гавриш Степан Богданович	"Демократичні ініціативи"	26	7
7.	Майстришин Володимир Якович	"Регіони України"	16	7
8.	Рудьковський Микола Миколайович	СПУ	31	7
9.	Артеменко Юрій Анатолійович	"Наша Україна"	18	6
10.	Добкін Михайло Маркович	"Демократичні ініціативи"	24	6
11.	Сподаренко Іван Васильович	СПУ	8	6
12.	Косінов Станіслав Анатолійович	Позафракційний	14	5
13.	Осика Сергій Григорович	"Народовладдя"	16	5
14.	Поліщук Кирило Ананійович	Позафракційний	7	5
15.	Цушко Василь Петрович	СПУ	35	5
16.	Ващук Катерина Тимофіївна	Аграрна партія	17	4
17.	Демьохін Володимир Анатолійович	"Народовладдя"	7	4
18.	Кармазін Юрій Анатолійович	"Наша Україна"	27	4
19.	Катеринчук Микола Дмитрович	"Наша Україна"	19	4
20.	Лебедівський Валерій Анатолійович	"Наша Україна"	7	4

* При підготовці статистики щодо законопроектів враховувались лише проекти законів та кодексів, проекти будь-яких постанов не враховувались (далі під законопроектами розуміються саме проекти законів і кодексів). Законопроекти, що надійшли в період між 3-ою та 4-ою сесіями, тобто між 12.07.2003 та 02.09.2003, зараховувались до 4-ої сесії. Отже, при зборі та обробці даних враховувався період з 12 липня до 19 жовтня 2003 року.

Законопроект, що вносився у зазначений період часу на заміну раніше поданого проекту, хоча б первісно й зареєстрованого під час попередніх сесій, зараховувався до 4-ої сесії, але не більше однієї заміни одного проекту на сесію. Законопроект, внесений кількома народними депутатами, зараховувався до кожного з них. У випадку однакової кількості законопроектів або запитів депутати розташовувались в алфавітному порядку.

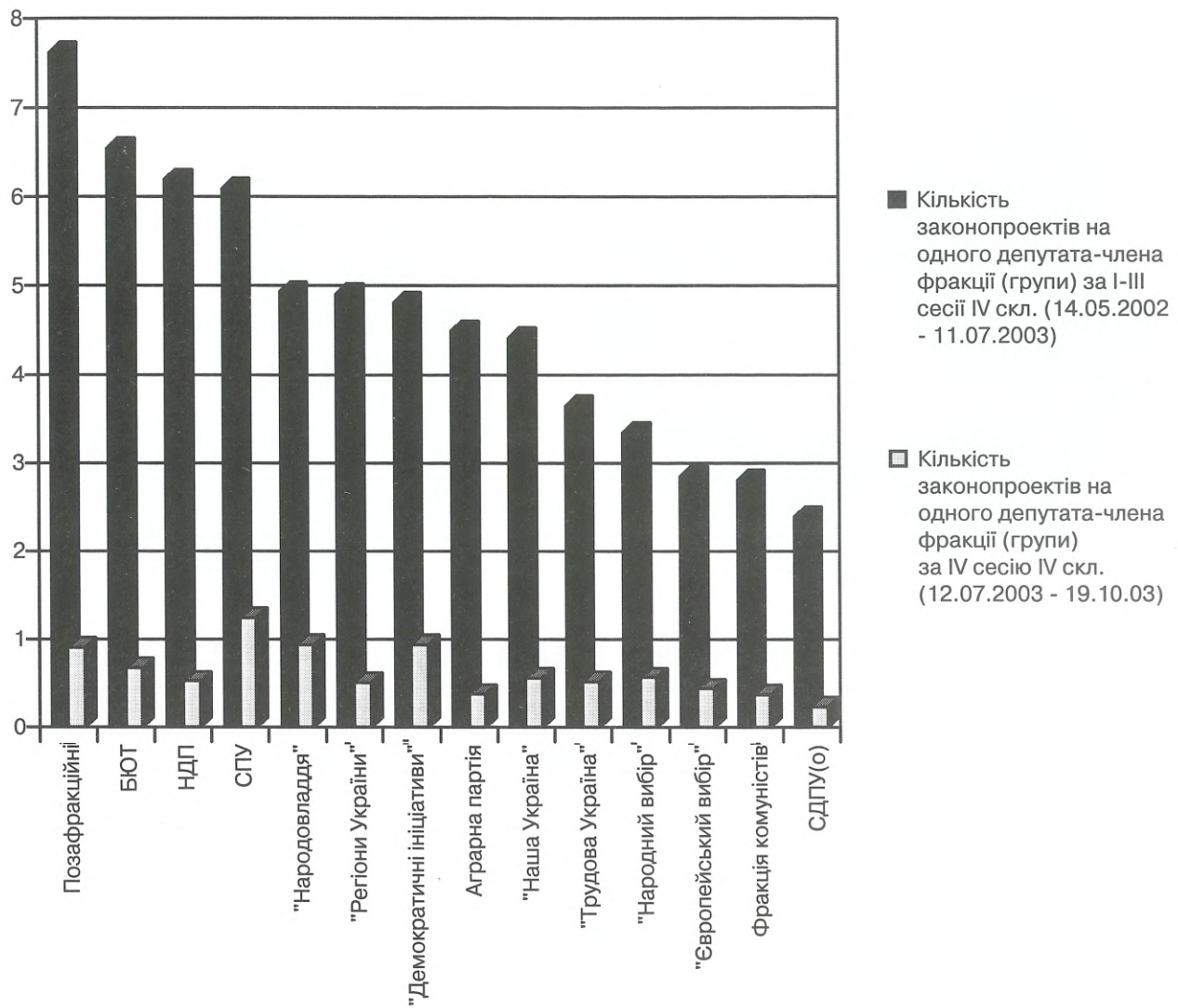
При підготовці матеріалів використовувались дані офіційного веб-сайту Верховної Ради України (www.rada.gov.ua).

Статистичний блок підготовлено Котляром Д., Васильєвою О., Синьокою Н.

АКТИВНІСТЬ ФРАКЦІЙ ТА ГРУП ЗА ВНЕСЕНИМИ ЗАКОНОПРОЕКТАМИ

Місце	Фракція (група) (позиція у попередньому періоді - I-III сесії IV скл.)	Кількість членів (станом на 11.07.03)	Подано членами за I-III сесії IV скл. (14.05.02-11.07.03)	Кількість проектів на одного депутата за I-III сесії IV скл. (14.05.02-11.07.03)	Кількість членів (станом на 19.10.03)	Подано членами за IV сесію IV скл. (12.07.03 - 19.10.03)	Кількість проектів на одного депутата за IV сесію IV скл. (12.07.03 - 19.10.03)
1.	Фракція Соціалістичної партії України (4)	20	122	6,10	20	25	1,25
2.	Група "Демократичні ініціативи" (7)	23	111	4,83	18	17	0,94
3.	Група "Народовладдя" (5)	19	94	4,95	18	17	0,94
4.	Позафракційні (1)	16	122	7,63	23	21	0,91
5.	Фракція Блоку Юлії Тимошенко (2)	18	118	6,56	19	13	0,68
6.	Група "Народний вибір" (11)	14	47	3,36	14	8	0,57
7.	Фракція "Наша Україна" (9)	102	451	4,42	103	58	0,56
8.	Фракція Народно-демократичної партії (3)	15	93	6,20	15	8	0,53
9.	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна" (10)	43	157	3,65	42	22	0,52
10.	Фракція "Регіони України" (6)	47	231	4,91	47	24	0,51
11.	Група "Європейський вибір" (12)	20	57	2,85	18	8	0,44
12.	Фракція Аграрної партії України (8)	16	72	4,50	16	6	0,38
13.	Фракція комуністів (13)	60	169	2,82	60	22	0,37
14.	Фракція СДПУ(о) (14)	37	89	2,41	37	9	0,24

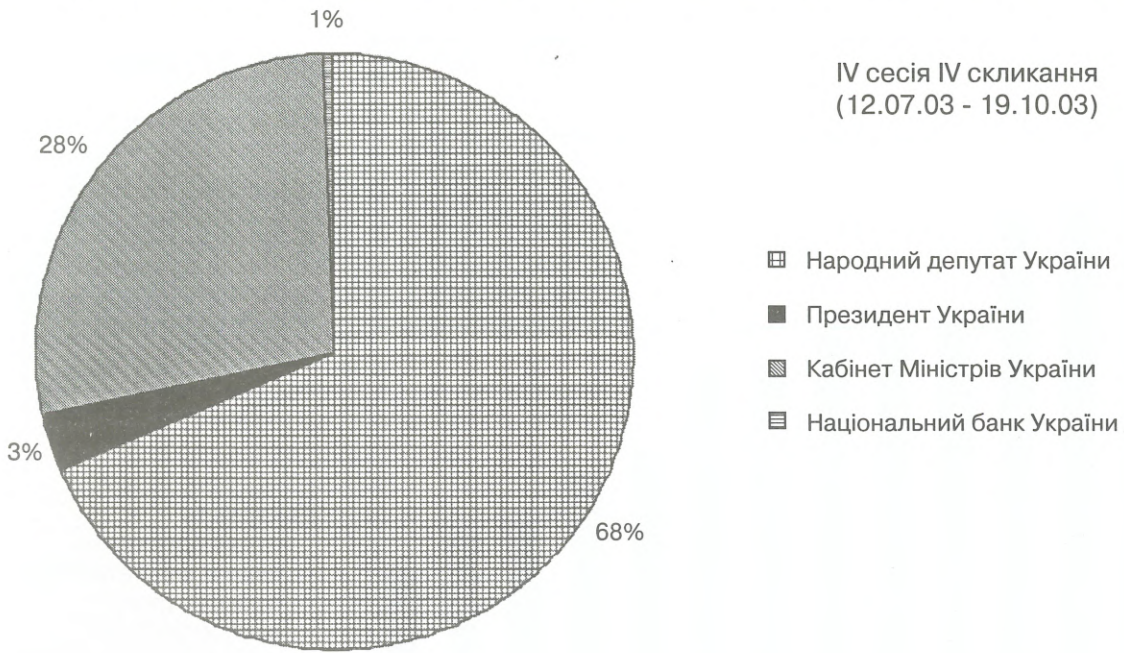
АКТИВНІСТЬ ФРАКЦІЙ ТА ГРУП (ЗА ПОДАНИМИ ЗАКОНОПРОЕКТАМИ)



АКТИВНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО ВНЕСЕНИХ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

Суб'єкт законодавчої ініціативи	I-III сесії IV скликання (14.05.2002 - 11.07.2003)	% від загальної кількості за період	IV сесія IV скликання (12.07.2003 - 19.10.2003)	% від загальної кількості за період
Народний депутат України	1199	66,9%	199	68,6%
Президент України	89	5,0%	9	3,1%
Кабінет Міністрів України	487	27,2%	80	27,6%
Національний банк України	16	0,9%	2	0,7%
РАЗОМ	1791	100%	290	100%

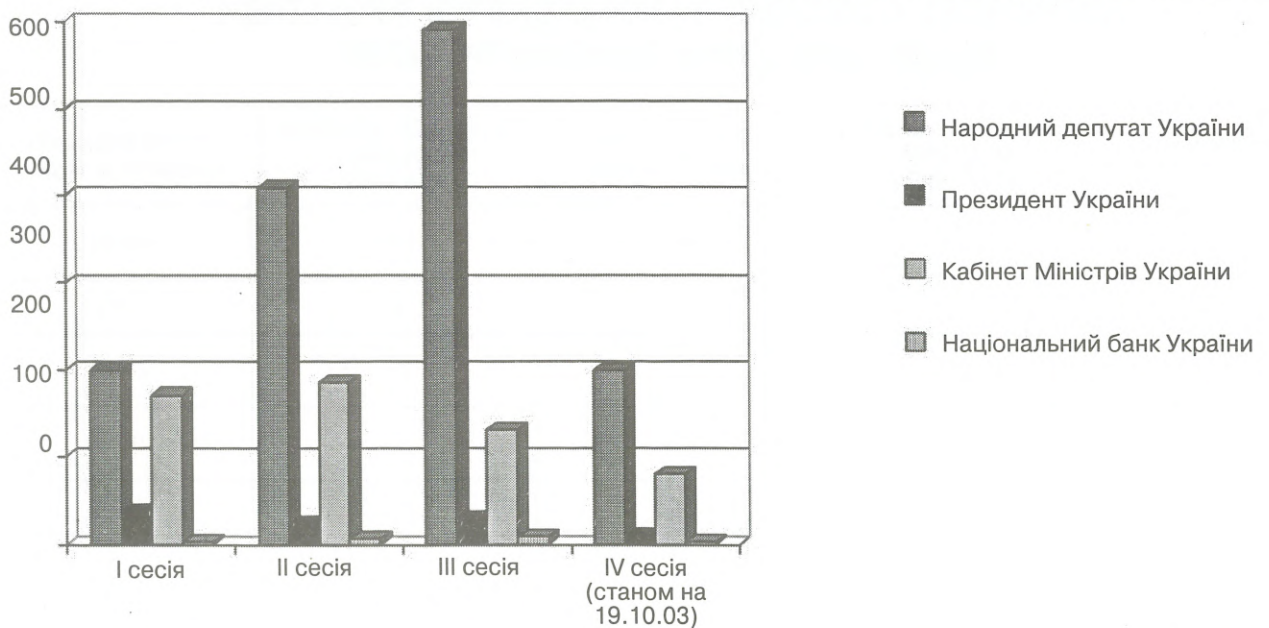
КІЛЬКІСТЬ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У РОЗРІЗІ СУБ'ЄКТІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ



ДИНАМІКА КІЛЬКОСТІ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У РОЗРІЗІ СУБ'ЄКТІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

Суб'єкт законодавчої ініціативи	I сесія IV скликання (14.05.2002 - 12.07.2002)	II сесія IV скликання (13.07.2002 - 17.01.2003)	III сесія IV скликання (18.01.2003 - 11.07.2003)	IV сесія IV скликання (12.07.2003 - 19.10.2003)
Народний депутат України	200	408	591	199
Президент України	37	23	29	9
Кабінет Міністрів України	171	185	131	80
Національний банк України	2	6	8	2
РАЗОМ	410	622	759	290

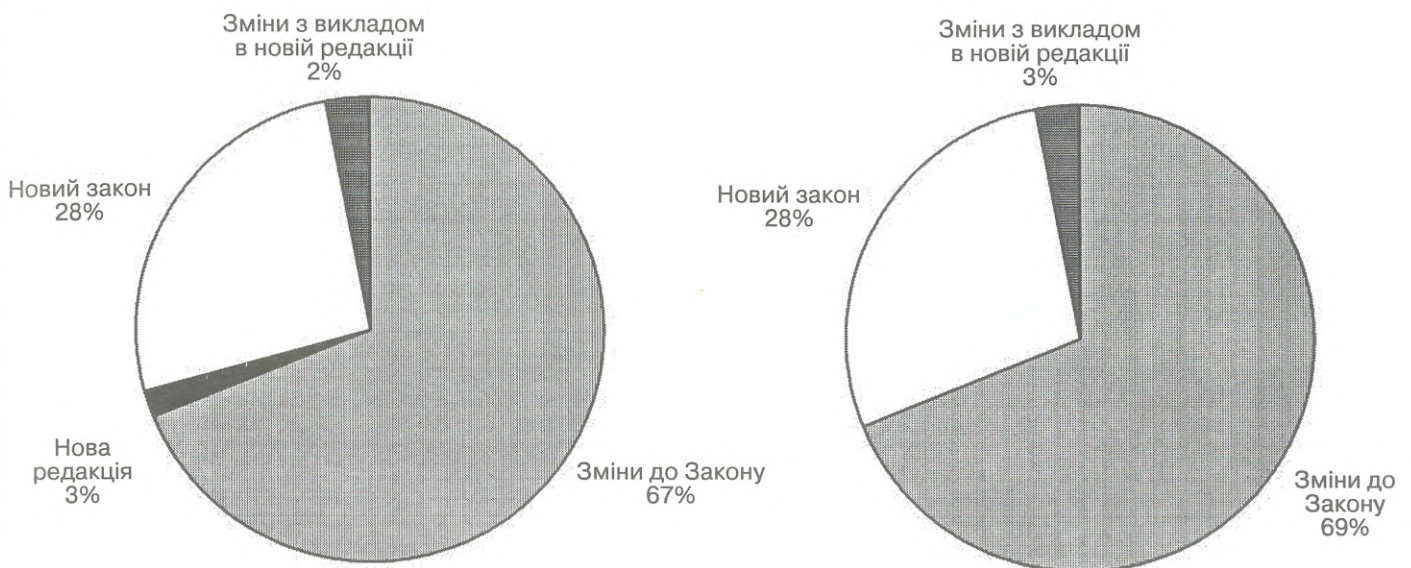
КІЛЬКІСТЬ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У РОЗРІЗІ СУБ'ЄКТІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ



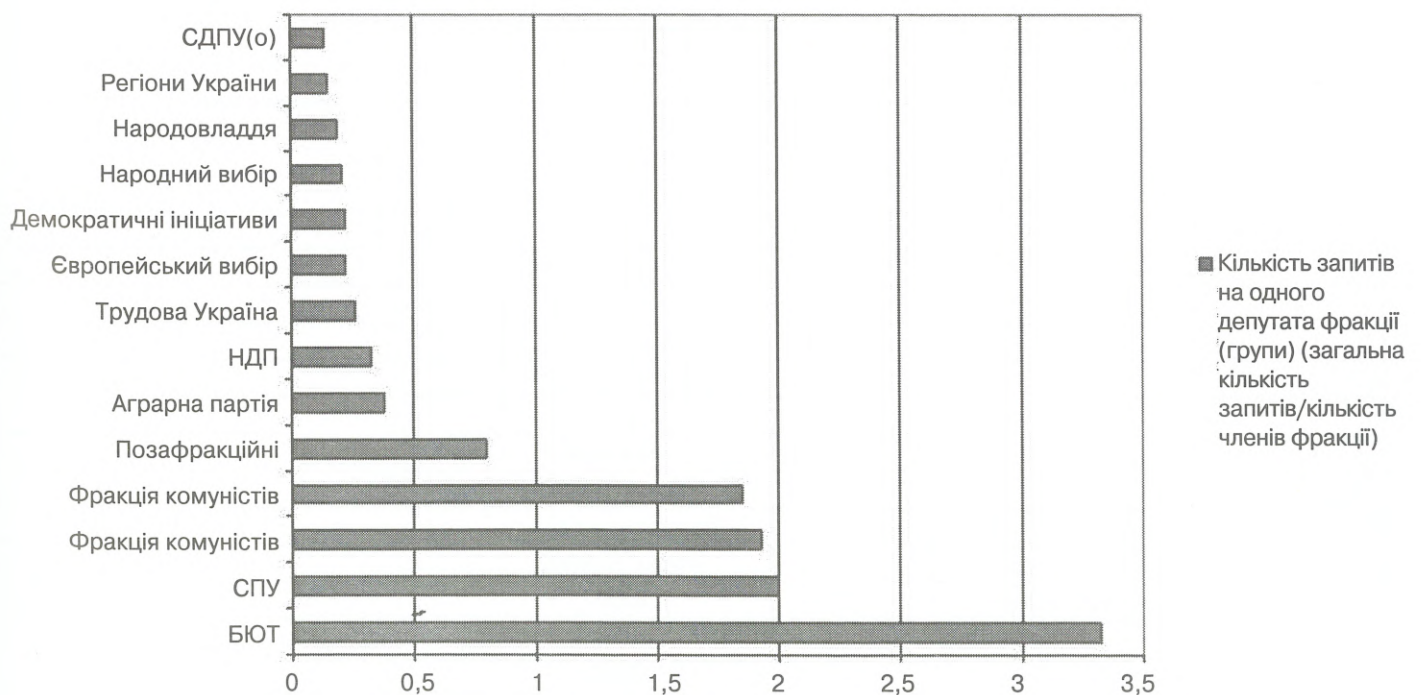
ВИДИ ЗАКОНОПРОЕКТІВ

I-III сесії IV скликання (14.05.02 - 11.07.03)

IV сесія IV скликання (станом на 19.10.03)



АКТИВНІСТЬ ФРАКЦІЙ ТА ГРУП (У РОЗРІЗІ ДЕПУТАТСЬКИХ ЗАПИТІВ)



ДЕПУТАТСЬКІ ЗАПИТИ*

(за результатами IV сесії IV скликання, 02.09.2003 - 03.11.2003)

Кількість депутатів, у яких було підтримано більше 3 запитів	42
Кількість депутатів, у яких було підтримано 3 запити	12
Кількість депутатів, у яких було підтримано 2 запити	39
Кількість депутатів, у яких було підтримано 1 запит	70
Кількість депутатів, які не внесли жодного запиту	287

№	Народний депутат	Фракція (група)	Кількість запитів
1.	Кармазін Юрій Анатолійович	"Наша Україна"	17
2.	Костинюк Богдан Іванович	"Наша Україна"	17
3.	Пузаков Володимир Тихонович	Фракція комуністів	16
4.	Павловський Михайло Антонович	БЮТ	13
5.	Томенко Микола Володимирович	"Наша Україна"	13
6.	Катеринчук Микола Дмитрович	"Наша Україна"	12
7.	Оржаховський Анатолій Володимирович	Фракція комуністів	9
8.	Семенюк Валентина Петрівна	СПУ	9
9.	Лещенко Володимир Олексійович	Фракція комуністів	8
10.	Хмара Степан Ілліч	БЮТ	8
11.	Шкіль Андрій Васильович	БЮТ	8
12.	Гірник Євген Олексійович	"Наша Україна"	7
13.	Голуб Олександр Володимирович	Фракція комуністів	7
14.	Кирильчук Євген Іванович	БЮТ	7
15.	Манчуленко Георгій Манолійович	"Наша Україна"	7
16.	Маркуш Марія Андріївна	Фракція комуністів	7
17.	Мигович Іван Іванович	Фракція комуністів	7
18.	Яворівський Володимир Олександрович	"Наша Україна"	7
19.	Бартків Василь Павлович	Позафракційний	6
20.	Ніколаєнко Станіслав Миколайович	СПУ	6
21.	Петренко Володимир Сергійович	Фракція комуністів	6
22.	Родіонов Михайло Кузьмич	Фракція комуністів	6
23.	Бульба Степан Степанович	СПУ	5
24.	Волинець Михайло Якович	БЮТ	5
25.	Кириленко В'ячеслав Анатолійович	"Наша Україна"	5
26.	Ключковський Юрій Богданович	"Наша Україна"	5
27.	Наливайко Анатолій Михайлович	Фракція комуністів	5
28.	Павленко Юрій Олексійович	"Наша Україна"	5
29.	Слабенко Сергій Іванович	Позафракційний	5
30.	Танюк Леонід Степанович	"Наша Україна"	5
31.	Ткач Роман Володимирович	"Наша Україна"	5
32.	Тягнибок Олег Ярославович	"Наша Україна"	5
33.	Чорновіл Тарас В'ячеславович	"Наша Україна"	5
34.	Артеменко Юрій Анатолійович	"Наша Україна"	4
35.	Демьохін Володимир Анатолійович	"Народовладдя"	4
36.	Ещенко Володимир Миколайович	Фракція комуністів	4
37.	Кульчинський Микола Георгійович	"Наша Україна"	4
38.	Лук'яненко Левко Григорович	БЮТ	4
39.	Омельченко Григорій Омелянович	БЮТ	4
40.	Онопенко Василь Васильович	БЮТ	4
41.	Орбець Юрій Миколайович	"Наша Україна"	4
42.	Шибко Віталій Якович	СПУ	4

* Враховувались лише депутатські запити, підтримані Верховною Радою України. Запити, які вносились кількома депутатами, зараховувались до кожного з них.

НАЙПОПУЛЯРНІШІ АДРЕСАТИ ЗАПИТІВ (органи або посадові особи, яким адресувались запити)

№	Орган (посадова особа)	Кількість запитів
1.	Прем'єр-міністр України	179
2.	Генеральний прокурор України	119
3.	Міністр внутрішніх справ України	15
4.	Міністр юстиції України	10
5.	Голова Верховної Ради України	9
6.	Міністр освіти і науки України	9
7.	Голова Верховного Суду України	8
8.	Міністр оборони України	8
9.	Віце-прем'єр-міністр України Д.Табачник	7
10.	Голова Державної податкової адміністрації України	7
11.	Голова Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією при Президентові України	7
12.	Міністр охорони здоров'я України	7
13.	Міністр фінансів України	7
14.	Перший віце-прем'єр-міністр України	7
15.	Міністр України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи	6
16.	Президент України	6
17.	Віце-прем'єр-міністр України І.Кириленко	5
18.	Голова Служби безпеки України	5
19.	Голова Фонду державного майна України	5
20.	Голова Антимонопольного комітету України	4
21.	Міністр закордонних справ України	4
22.	Міністр праці та соціальної політики України	4
23.	Міністр транспорту України	4
24.	Секретар Ради національної безпеки і оборони	4
25.	Голова Київської міської державної адміністрації	3
26.	Міністр палива та енергетики України	3
27.	Голова Вищої Ради юстиції України	3
28.	Голова Правління ВАТ "Укртелеком"	2
29.	Голова Адміністрації Президента України	2
30.	Голова Волинської обласної державної адміністрації	2
31.	Голова Державної митної служби України	2
32.	Голова Державної прикордонної служби України	2
33.	Голова Закарпатської обласної ради	2
34.	Голова Київської обласної державної адміністрації	2
35.	Київський міський Голова	2
36.	Міністр екології та природних ресурсів України	2
37.	Міністр культури і мистецтв України	2
38.	Прокурор Донецької області	2
39.	Голова Херсонської обласної державної адміністрації	2

"ON SUPPORT TO AGRICULTURAL PRODUCTION AND DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL MARKET"

Serhiy PANZER,
Gabriel ASLANIAN,
*Experts, Laboratory for
Legislative Initiatives*

Procedures used to amend and pass this draft law featured peculiarities not characteristic even of urgent presidential or governmental bills. Main committees, parliamentary research offices, and the majority of deputies agreed to change the customary consideration and adoption procedures.

Adoption of the law most obviously benefits agricultural consumers, grain traders, insurance companies, meat producers, and officials forming the Agricultural Fund and its subdivisions.

There is no doubt that the Cabinet of Ministers will also get its advantages, as centralized regulation of pricing, oversight of rates for storage and transportation of agricultural products, and restriction of pricing regulation rights provided to local authorities will help governmental officials to keep control of the agricultural market and avoid scandals associated with food crises.

The law, however, does not benefit agricultural producers, as developing the principles of agricultural market operation, the drafters of the new version have left out such an important element as agricultural lending. It may well be the case that there will be no possibility to solve this and many other complex issues while considering the law in the third reading only.

WTO and EU Requirements Compliance Analysis

The draft law contains a number of provisions that are incompatible with strategic aims of Ukraine's integration into the WTO and the EU.

For example, Paragraphs 4-5 of Article 3 actually impose restraints on agricultural import to Ukraine. This runs counter to general WTO policies on elimination of quantitative restraints (with but a few exceptions) on foreign trade transactions. In addition, under the WTO Agreement on Agriculture the parties thereto undertake to gradually eliminate all non-tariff restraints, including among other quantitative limitations as well. Though along with the trend of gradual elimination of non-tariff limitations, they still exist and are quite widespread in the international practice, the mechanisms and the ultimate aim of application of protective measures are essentially different from those introduced by the draft law. The WTO has established clear rules for application of quotas as quantitative limitations. First of all, they are put forward in the GATT-94 and the WTO Agreement on Agriculture. However, the drafters did not pay enough attention to them and consequently did not incorporate the above rules into their document. Analysis of the protectionist mechanisms proposed by the drafters, evidences that they do not comply with the WTO requirements.

In addition, extension of general taxation rules to transactions with goods made on commission, including payment of import and export duties, can make it unprof-

itable to process foreign raw materials at Ukrainian companies and put foreign business agents into unequal conditions as compared with Ukrainians which in general can be considered as a violation of GATT-94 requirements concerning non-discrimination.

Analysis of Article 8.2.6 suggests that foreigners are restricted in their rights to found stock exchanges in Ukraine. This conflicts with the WTO principle of equal rights, as well as the requirement of equal terms and conditions of making (starting) business set up for foreigners and residents (general requirement of equal treatment).

Among other important innovations of the draft Law on Support to Agricultural Production and Development of Agricultural Market there is introduction of new levers of administrative control on behalf of public executive authorities over the agricultural market. While this strengthened administrative influence may stabilize the sector, it may as well have a negative influence on the process of recognition of Ukraine as a market economy country which is incompatible with the necessity to meet one of the criteria for acquiring EU membership, specifically the economic one.

Comparing the system established for regulation of the EU agricultural market with measures proposed by the draft law, it is necessary to point out the main differences between these regulation mechanisms. The EU regulation measures at its agricultural market are aiming at implementation of structural reforms in the agricultural area. In addition, EU regulative act suggest that such measures are 100%-based on assignments made from the EU budget, either it in the form of subsidies to benefit business subjects, or target funding provided to special programs aiming at achievement of specific objectives.

In the proposed draft Law on Support to Agricultural Production and Development of Agricultural Market, the budgetary support to the agricultural producer is much more limited and is actually restricted to compensation of payments made by insurers in the cases not covered by insurance agreements (insurance subsidies); export premiums (Art. 17); and subsidies issued to stock-breeders.

There are only few positive EU developments introduced by the law, in particular agricultural market interventions, as well as special support to economies of underdeveloped regions (not only in the insurance area).

Analysis of the draft law on Support to Agricultural Production and Development of Agricultural Market suggests that it contains conceptual differences with the standards established within the WTO and EU systems. As it has already been mentioned above, this may be damaging to the international image of Ukraine and its recognition as a country with a market economy, as well as Ukraine's accession to the world trade system and integration into the European Union.

ON NATIONWIDE PROGRAM FOR ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO EU LEGISLATION

Gabriel ASLANIAN,
*Expert, Laboratory for
Legislative Initiatives*

On September 18, 2003, the Verkhovna Rada of Ukraine (Ukrainian Parliament) passed a draft law on Nationwide Program for Adaptation of the Ukrainian Legislation to the EU Legislation as a basis. Now, the document is processed by the Committee on European Integration. The draft law has a number of drawbacks and "gaps" meaning that if it is adopted without a major

overhaul it will not serve its main aim, specifically bringing the Ukrainian legislation into compliance with the EU standards. Primarily this concerns development of a mechanism and a detailed methodology for legislative harmonization. The text of the Program is not clear as to what this mechanism shall be like and, more importantly, how it will function.

A broad range of political, legal, and organizational grounds set forth in Section III of the Program makes no reference to the Concept of the Nationwide Program for Adaptation of the Ukrainian Legislation to the EU Legislation approved by a law passed by the Verkhovna Rada on November 21, 2002. It is absolutely possible that provisions of the Concept were not used for the development of the Program, as the latter only remotely resembles its predecessor. It is also important to note that the degree of development and detailed elaboration of the Concept is much more impressive as compared to the final product offered by the drafters of the Program.

There are also a number of drafting irrelevancies when terms used in the Program are not properly defined. Many specific provisions of the Program look incomplete, which is not something benefiting the Program's proper and efficient implementation. The majority of provisions contained in sections IX, X, and XI dwelling on practical measures to be undertaken for the purposes of adaptation, are actually undeveloped and look more like a declaration of intent, rather than a plan of action.

Special attention shall be given to Section VII of the Program dedicated to development and content of annual action plans. It would be advisable to include certain provisions regulating specific implementation measures into these plans. Thus their detailed regulation would help compensate lack of cohesion and precision in the Program.

The Program put forward by the Cabinet of Ministers establishes an institutional mechanism for implementation of its provisions. This is done through definition of general functions of various public authorities for the purposes legislative adaptation. However, focused on general issues, the draft Program sets no clearly defined mechanism for cooperation between these public authorities to develop and perform measures aiming at proper implementation of the Program.

The Program is also void of provisions on monitoring of the implementation process. Certain reasons making monitoring impossible have already been discussed. They are supplemented by lack of any sanctions or "hints" to political responsibility of those who will be working on fulfillment of the adaptation tasks.

As an example, we can refer to the neighboring CEC countries. Launching the process of harmonization of their national legislation with EU legal standards, they entered into an association agreement with the EU having been officially recognized EU candidate states. While in the case of Ukraine, European institutions have recognized only Ukraine's intent to integrate into the European Union. Therefore, adaptation shall not be considered by Ukraine as an end in itself. First of all, it shall serve as a substantial experience of normative regulation of the European Union that should be used for the purposes of legal reform processes in Ukraine.

ON AMENDING THE LAW OF UKRAINE ON TV AND RADIO BROADCASTING (NEW VERSION)

Vitaliy ZAMNIUS,
*Expert, Laboratory for
Legislative Initiatives*

The main conceptual innovations of the draft law include the following:

- * Improvement of numerous "technical" or procedural norms that regulate operation of agents in the broadcasting area (license competition arrangements, licensing and re-licensing etc) with due consideration of the current legal practices;
- * Approximation of state TV and radio companies to the status of public broadcasting organizations and promotion of establishment of public broadcasting companies;
- * Regulation of operation of cable TV companies or program service providers as they are called in the draft law;

* Strengthened status of the National Council of Ukraine on TV and Radio Broadcasting.

With this in view, conclusions made by Council of Europe expert Karol Jakubowicz, who analyzed provisions of a number of audiovisual media draft laws, evidence that this is the only draft law out of the considered ones that can be estimated as a step forward to improvement of the Ukrainian broadcasting legislation. Therefore, Parliament quite reasonably backed the draft law in the first reading.

The article puts forward a number of proposals and remarks to the content of the draft law that can be "smoothly" integrated into the logic and structure of the document while it is being shaped for the second reading.

ON DEVELOPMENT OF CAR INDUSTRY IN UKRAINE

Dmytro KOTLIAR,
*Expert, Laboratory for
Legislative Initiatives*

Governmental support, be it direct or indirect backing provided to certain industries, is a common practice in Ukraine. Entire production sectors and groups of companies get tax holidays or bonanza. One of such sectors is the Ukrainian car construction that has enjoyed quite a long-run special support. This is the industry that has been scrutinized by the European Union and WTO member states negotiating Ukraine's accession to the WTO.

Since the very time when preferences for the Ukrainian car industry were introduced, EU representatives, who claim, not unfoundedly, that such actions contradict the WTO requirements and provisions set forth in

the Agreement on Partnership and Cooperation Between the EU and Ukraine, have been vigorously objecting to such measures. One of the requirements put forward in the WTO negotiations with Ukraine is to eliminate privileges on collection of indirect taxes, as well as to stop providing subsidies prohibited by the WTO agreements. Beginning with 2000, the necessity to bring the Ukrainian system of governmental support in compliance with the EU and WTO requirements has been frequently mentioned in many official documents dedicated to acceleration to Ukraine's integration into the EU and accession to the WTO.

ON ELECTIONS OF THE PRESIDENT OF UKRAINE

Denys KOVRYZHENKO,
*Expert, Laboratory for
Legislative Initiatives*

The majority of provisions set forth in the Law of Ukraine on Elections of the President of Ukraine passed in 1999 do not reflect the problems of enforcement of the election legislation that came about over 2002-2003.

A number of draft laws were filed for the parliamentary consideration to regulate these problems. Two bills drafted by MPs Yuriy Klyuchkovskiy and Mykola Katerynychuk (#2047) and MP Mykola Rudkovskiy (#2047-1) provide a new version of the current law on Elections of the President of Ukraine. However, both of them have common drawbacks. For example, the procedures proposed for formation and use of election funds hardly improve transparency of the election funding, and set the circumstances under which the money spent on election campaign may become a decisive factor of the candidate's victory. With no mechanisms to prevent campaign funding from other than election fund sources

(charitable funds, campaigning of third parties on their own behalf and at their own expense for the benefit of the candidate etc), the bills do not ensure sufficient financial transparency of elections. It is also necessary to work out provisions regulating the campaigning procedures. Specifically, there is a need to introduce a norm requiring that audiovisual and printed mass media make known not only their broadcasting and printed space prices, but also the actual availability of time and space that can be provided for the purposes of campaigning.

The indicated drawbacks can be cleared while the relevant parliamentary committee is reviewing the bills. In our opinion, members of parliament should use Yuriy Klyuchkovskiy and Mykola Katerynychuk's variant as a basis, since it regulates the most problematic aspects of elections in more detail as compared to Mykola Rudkovskiy's bill.

Subject

ELECTION ADMINISTRATION: CERTAIN ORGANIZATION AND OPERATION ASPECTS

Denys KOVRYZHENKO,
*Expert, Laboratory for
Legislative Initiatives*

According to Article 2 of the Law of Ukraine on Central Election Commission (CEC), the main principles of the CEC operation are legality, competence, objectivity, professionalism, collective consideration and decision-making, validity of the decisions made, openness and transparency. Some of these principles are expressly fixed in the legislation that defines the status of territorial, regional, and local election commissions. At the same time, the very mechanisms necessary to implement these principles are not well developed.

To introduce a single approach to regulation of problematic issues in organization and operation of election commissions, it is necessary to approve a special law that should contain the following provisions:

1. The principle of vertical approach to formation of all election commissions.

2. The right to nominate candidates to election commissions (with the exception of the Central Election Commission) shall be granted only to the parties that cleared the established threshold at the recent parliamentary elections or the parties which made part of blocs that cleared the threshold and formed a faction where deputies of this specific party are represented by a certain number of MPs. It is also important that each of the nominating parties be represented on a specific election commission by an equal number of members.

3. Candidates for positions of chairing persons (secretaries) of election commissions either shall have a law degree or shall complete a training program as required by the Central Election Commission. This problem can also be regulated in another way, specifi-

cally by setting up secretariats for territorial (regional) commissions to provide legal support to commission operation.

4. The Law on the Central Election Commission shall clearly define the issues requiring full complement of the Central Election Commission to make a decision. The Commission should also set panels composed of its members for preliminary consideration of issues as may be filed for discussion at the CEC meeting if such issues require full membership decision-making. These panels may also consider issues not requiring full complement for decision-making purposes.

5. It is necessary to set a rule that meetings of election commissions shall be not the basis, but the only form of their operation. There is also a need that the status of official observers is provided to certain civic organization with the nationwide status if their statutory powers include observation of elections and if such organizations have their representative offices in Crimea, Kyiv and Sevastopol, and regions of Ukraine.

6. Election commissions shall be required to follow court rulings. There shall be a possibility to appeal against the decisions of the Central Election Commission not only to the Supreme Court of Ukraine, but also to relevant courts of appeal. Preservation of quasi-judicial functions of election commission is advisable only if election commissions are formed of professional members (in this case the election legislation shall regulate the procedures for consideration of appeals, involvement of experts, investigation of the evidence etc). Otherwise, election commissions shall be deprived of their oversight and quasi-judicial functions.

Фонд підтримки демократії



Національний фонд підтримки демократії США (NED) як недержавна неприбуткова організація була створена в 1983 році для зміцнення демократичних інституцій у всьому світі шляхом проведення недержавних ініціатив. Діяльність Фонду керується незалежною Радою директорів і фінансується за рахунок громадських коштів, розмір яких щороку визначається Конгресом США. Ці кошти використовуються для надання сотень грантів у багатьох регіонах світу, включаючи Східну Європу та країни колишнього Радянського Союзу.

20 років існування Фонду підтвердили його ефективність та успіх, які базуються на п'яти принципах діяльності:

- **регіональний підхід** – Фонд ефективно і гнучко визначає правильні пріоритети у кожному з регіонів;
- **багатосекторний підхід** – діяльність Фонду зосереджена на правах людини та меншин, громадській освіті, незалежних ЗМІ, верховенстві законів;
- **допомога низу** – Фонд допомагає організаціям, що є безпосередньою основою громадянського суспільства: громадські організації та ініціативи, професійні спілки, політичні партії, тощо;
- **невеликі гранти** – якомога більшої кількості реальних громадських проектів, що створює основу для поширення ідей демократії;
- **створення зв'язків** – велика кількість отримувачів грантів Фонду створює передумови для активнішого обміну досвідом між ними.

1101 Fifteenth Street, NW, Suite 700
Washington, DC, 20005. USA
202.293.9072

Fax: 202.223.6042
E-mail: info@ned.org
WEB-site: www.ned.org

Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні



Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні діє в Україні з 1994 року і зосереджує свою діяльність на:

- * консолідації зорієнтованих на реформи політичних партій
- * політичній освіті молодих політиків
- * підтримці європейської інтеграції та процесу наближення до євроатлантичних структур
- * побудові громадянського суспільства і підтримці незалежних ЗМІ
- * підтримці процесу економічної трансформації у напрямку соціальної ринкової економіки

Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні:
01004-Київ, вул. Антоновича, 16, кв. 2
Тел: (044) 227 1625, 220 1012, 220 0971
Факс: (044) 220 8230

e-mail: konrad@adenauer.kiev.ua
web-site: www.kas.de/Ukraine

Фракційна структура Верховної Ради України станом на 26 листопада 2003 року

■ Фракція «Наша Україна»	103
■ Фракція комуністів	59
■ Фракція партій ППУ та «Трудова Україна»	42
■ Фракція «Регіони України»	64
■ Фракція СДПУ(о)	36
■ Фракція Блоку Юлії Тимошенко	19
■ Фракція Соціалістичної партії України	20
■ Група «Демократичні ініціативи»	18
■ Фракція Народно-демократичної партії	14
■ Група Народовладдя	21
■ Фракція Аграрної партії України	16
■ Група «Народний вибір»	14
□ Позафракційні	24